

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTROLE INTERNATIONAL
SUR LES
FINANCES DE L'ÉGYPTÉ
DE LA GRÈCE ET DE LA TURQUIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 24 juin 1899, à 10 heures

PAR

ALBERT MURAT

AVOCAT

PARIS

Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1899

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTROLE INTERNATIONAL

SUR LES

FINANCES DE L'ÉGYPTÉ

DE LA GRÈCE ET DE LA TURQUIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le samedi 24 juin 1899, à 10 heures

PAR

ALBERT MURAT

AVOCAT

Président : M. RENAULT.

*Suffragants : { MM. DESCHAMPS, professeur-adjoint.
PIÉDELIEVRE, agrégé.*

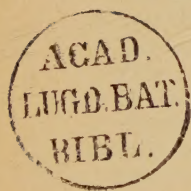
PARIS

Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1899



BIBLIOGRAPHIE

Alglave et Renault. — La personnalité de l'Etat en matière d'emprunts.

— *Annales de l'Ecole des sciences politiques.*

— *Archives diplomatiques.*

Babled. — Le procès de la caisse de la dette égyptienne devant la Cour mixte d'Alexandrie. — L'arrêt de la Cour d'Alexandrie dans la *Revue générale de Droit international*, tomes 3 et 4.

— *Annuaire des valeurs admises à la cote de la Bourse de Paris.*

Henri Becker. — Emprunts d'Etats étrangers.

Borelli. — Choses politiques d'Egypte.

Boustany. — Les finances de l'Egypte au point de vue international.

Chrétien. — Principes du Droit international public.

De Clercq. — Recueil de traités.

Coan. — Egypt as it is.

— Comptes rendus des travaux de la caisse de la dette publique égyptienne, années 1877 à 1899.

— Comptes rendus des travaux du Conseil d'administration de la dette publique ottomane, années 1882 à 1898.

— Décret impérial du 28 Mouharrem 1299.

— Documents diplomatiques :

Egypte. — *Livre jaune*, 1875, 1878-79, 1880, 1880-81, 1881-82, 1882, 1882, 1882-83, 1884, 1885, 1884-93.

Grèce. — Mai-décembre 1897-1898. Travaux de la commission d'études.

Affaires d'Orient. — Congrès de Berlin, 1878.

— *Economiste européen.*

— *Economiste français.*

Funck-Brentano et Sorel. — Précis du droit des gens.

— Histoire financière de l'Egypte depuis Saïd Pacha, 1878. Guillaumin, Paris.

— *Journal officiel.*

— *Journal de droit international privé.*

Kauffmann. — La dette publique égyptienne et le droit international. *Revue de Droit international*, tomes XXII et XXIII.

— Les commissaires de la caisse de la dette publique égyptienne et le Droit international.

Kebedgy. — Les difficultés financières de la Grèce et l'intervention des Etats étrangers. *Revue générale de Droit international*, tome I^{er}.

- De la protection des créanciers d'un Etat étranger. *Journal de Droit international privé*, tome XXI.
- R. G. Lévy.** — Les finances égyptiennes dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1899.
- A. Leroy-Beaulieu.** — Un article dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1882.
- De Martens.** — Le question égyptienne et le Droit international. *Revue de Droit international*, 1882.
- Sir Alfred Milner.** — Egypt in England, traduction de M. Mazuc.
- Pélissier du Rausas.** — Un article dans la *Revue générale de Droit international*, tome 2.
- Planchut.** — Plusieurs articles dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1888-89, sur l'Egypte et l'occupation anglaise.
- Politis.** — Les emprunts d'Etat en Droit international.
- Les commissaires de la caisse de la dette égyptienne dans la *Revue générale de droit international*, tome 3.
- Pradier-Fodéré.** — Traité de droit international public et européen.
- Procès-verbaux** des séances du conseil d'administration de la dette publique ottomane.
- Rivier.** — Principes du droit des gens.
- Rolin-Jaequemyns.** — Protection internationale des personnes et des biens. *Revue de Droit international*, 1869.
- *Revue des Deux-Mondes*.
- *Revue de Droit international privé et de législation comparée*.
- *Revue générale de Droit international public*.
- *Revue de Droit et de science politique en France et à l'étranger*.
- Souchon.** — « A propos de l'Unifiée égyptienne » dans la *Revue politique et parlementaire*.
- Saint-Marc.** — Dans la *Revue de Droit public*, 1896.
- Thery.** — Les finances ottomanes dans l'*Economiste européen*.
- Van Bemmelen.** — L'Egypte et l'Europe.
-

LE CONTRÔLE INTERNATIONAL
SUR LES
FINANCES DE L'ÉGYPTE
DE LA GRÈCE ET DE LA TURQUIE

INTRODUCTION

LES BANQUEROUTES D'ÉTAT. — L'INTERVEN-
TION EN MATIÈRE FINANCIÈRE.

Depuis longtemps déjà tous les États civilisés sont au régime des emprunts et les pays neufs ne sont pas les moins empressés à se lancer dans cette voie souvent dangereuse. Une fois pris dans l'engrenage, ils oublient toute prudence et toute réserve, les emprunts succèdent aux emprunts jusqu'au jour où la banqueroute devient inévitable. En présence des États trop nombreux qui n'ont pas rempli leurs engagements et alors qu'on a tout lieu de craindre que d'autres soient à la veille d'en faire autant, il nous a paru intéressant de voir les solutions que le droit international offre aux intéressés.

En droit privé lorsqu'une personne refuse de remplir ses obligations ou se trouve dans l'impossibilité de le faire, les tribunaux à la requête de ses créanciers ordonnent l'exécution forcée ou organisent la faillite si le débiteur est commerçant. Mais lorsque le débiteur est une personne publique, un État par exemple, les jugements rendus contre lui ne peuvent être mis à exécution par les voies ordinaires et en particulier aucune saisie-arrêt ne peut être pratiquée légalement sur les créances qui lui appartiennent. En effet les personnes civiles, dit M. Pradier-Fodéré (1) « n'ont pas la libre disposition de leur avoir, elles ne peuvent faire aucune dépense, ni satisfaire à aucun de leurs engagements qu'après y avoir été autorisées légalement et conformément aux allocations de leur budget dont il leur est défendu de s'écarter, et d'autre part les biens qui leur appartiennent sont administrés et ne peuvent être aliénés que suivant des règles qui leur sont particulières ». Mais ce qui rend surtout la situation juridique des deux contractants absolument inégale, c'est la puissance législative qui appartient à l'État. En vertu de ce pouvoir, il pourra toujours changer le droit existant et modifier ses obligations, sans le consentement de l'autre partie. Et en effet si le créancier a des droits, il a aussi des devoirs en tant que sujet et le premier est d'obéir aux lois.

Ainsi les capitalistes qui souscrivent un emprunt d'État

(1) *Traité de droit international public et européen*, t. I, p. 620.

n'ont d'autres garanties que la confiance qu'ils ont dans son crédit et dans son intérêt évident à remplir ses engagements. Ils doivent savoir à l'avance qu'ils ne peuvent faire valoir leurs droits par les voies ordinaires et se soumettre implicitement aux lenteurs administratives et aux embarras financiers de leur débiteur.

La situation semble différente lorsque le créancier n'est pas sujet de l'État débiteur. En principe il ne doit pas l'obéissance à ses lois, il n'est pas soumis à son pouvoir législatif, par conséquent il peut refuser de reconnaître comme valables les modifications introduites au contrat sans son consentement. Mais en fait il n'en sera pas plus avancé, car lui aussi n'aura aucun moyen de contrainte contre l'État débiteur. En effet quand bien même il s'adresserait aux tribunaux de son pays, ces tribunaux, étrangers par rapport au débiteur, se déclareront incompétents, car un emprunt d'État est avant tout « un acte politique, fait en vertu du droit souverain de l'État, agissant comme personne publique, dans l'intérêt et au nom de la nation tout entière (1) ».

On ne voit pas bien en effet le rôle de tribunaux appelés à contrôler la gestion financière d'un État et obligés d'apprécier des actes gouvernementaux. En outre, il est permis de se demander à quelle source ils puiseraient leurs éléments d'appréciation et particulièrement comment ils pourraient évaluer les ressources et les dépenses du gouvernement.

(1) Politis, *Les emprunts d'États en droit international*, p. 212.

Le créancier étranger n'a donc pas d'action à sa disposition, il a suivi la foi de son débiteur, il a compté sur sa probité, sans espoir qu'il pourrait le forcer à s'exécuter, quand il s'y refuserait. Il se trouve donc désarmé, à moins cependant que l'État dont il relève ne prenne en main sa cause et ne défende ses intérêts par voie diplomatique ou par tous autres moyens qui sont en son pouvoir, en intervenant par exemple.

Cette intervention dans les affaires d'un autre État est-elle légitime et conforme aux principes du droit international ?

D'une façon générale l'intervention est fondée sur le droit et le devoir pour chaque État de veiller à sa conservation et à sa sécurité et de protéger ses nationaux à l'étranger. Mais même alors elle n'est justifiée qu'après que tous les autres moyens sont épuisés. Elle ne l'est donc pas si l'État lésé pouvait obtenir satisfaction par des représentations diplomatiques ou par le jeu normal des institutions du pays. Depuis le jour où M. de Metternich exposait que le droit d'intervention est une chose très naturelle au profit de certaines puissances, en vue de maintenir le *statu quo* ou de faire triompher le principe de la légitimité, l'esprit public s'est bien modifié. Actuellement on regarde presque toujours l'intervention comme illégitime en principe, comme nécessaire en fait dans certains cas, sur lesquels on est d'ailleurs loin de s'entendre, mais seulement à titre subsidiaire et extrême. « Le droit d'intervention ne peut être justifié que par la nécessité la plus absolue », disait Castlereagh.

Lorsque l'intervention est basée sur des considérations financières, il est nécessaire de distinguer deux espèces. L'État dans les affaires duquel on intervient, peut être débiteur soit à raison d'emprunts, soit à raison d'indemnités pécuniaires dues pour des lésions d'intérêt privé qui lui sont imputables. Les réclamants ont subi de mauvais traitements ou des dommages du fait des employés de l'État. Dans ce dernier cas, la responsabilité de l'État est engagée et l'intervention est légitime quand il y a mauvaise foi ou déni de justice de la part du gouvernement étranger. S'il n'aime pas les interventions, il doit veiller à ce que les étrangers qui viennent chez lui trouvent une sécurité suffisante.

Mais lorsque l'intervention est seulement fondée sur ce fait qu'un État refuse de payer ses créanciers, la doctrine est presque unanime à la condamner. Une dépêche de Lord Palmerston (janvier 1848) fait autorité en la matière. Le gouvernement britannique était alors vivement sollicité d'intervenir auprès d'un gouvernement étranger au profit de créanciers anglais. Lord Palmerston répondit qu'il n'existait pour son gouvernement aucune obligation juridique de protéger les intérêts des sujets de la reine et qu'il était libre de faire « des démarches diplomatiques, mais qu'il se laisserait uniquement guider par des considérations de convenance et de politique extérieure ». Les motifs de son refus étaient que, « si des Anglais ont livré leurs capitaux à un État étranger, c'est dans l'espoir de réaliser des bénéfices : ils ont dû faire entrer en ligne de

compte les risques inévitables à courir en cas d'insolvabilité de leur débiteur. S'ils n'ont pas prévu cette éventualité, ils doivent subir le sort de tout spéculateur qui s'est trompé dans ses prévisions. »

A l'appui de cette théorie nous citerons l'opinion de M. de Martens (1). « Ni le droit constitutionnel, ni le droit international, ne reconnaissent aux gouvernements le devoir de défendre dans le domaine des relations internationales toutes les opérations commerciales et financières plus ou moins risquées de leurs sujets respectifs... Un État qui se reconnaîtrait obligé de défendre toutes les opérations financières de ses sujets ferait mieux d'écarter de son marché financier toutes celles qui bien que faites au nom du gouvernement étranger ne sont pas assez sûres et dont l'exécution n'est pas garantie par la solvabilité du débiteur. »

Aux yeux de M. Pradier-Fodéré ces interventions sont une violation de l'indépendance des États et elles sont toujours exercées contre des États faibles. « Leur effet ordinaire est de discréditer le gouvernement qui les subit, d'exciter les ressentiments de la population nationale contre les étrangers (2). »

Citons encore l'opinion de M. Rolin-Jaequemyns (3), ancien ministre de Belgique. « Le fait d'un État de s'engager, de contracter des dettes est un acte de souveraineté,

(1) *Revue de droit international et de législation*, 1882, p. 387.

(2) *Traité de droit international public et européen*, p. 131.

(3) *Revue de droit international* (1869), p. 146.

cela est évident, mais ce qui saute moins aux yeux et ce qui cependant, n'est pas moins vrai, c'est que le fait de payer ses dettes est un autre acte de souveraineté parfaitement distinct du premier. S'il en est ainsi le règlement des dettes d'un État ne peut pas plus que leur création, donner lieu, du moins en règle générale, à une intervention étrangère. Les étrangers seraient du reste mal venus à se plaindre d'une condition qui leur est commune avec celle des sujets mêmes de l'État débiteur. » « Il n'y aurait lieu à intervention que si dans le règlement de la dette on favorisait systématiquement certains créanciers aux dépens des autres et si au nombre de ces derniers se trouvaient les sujets d'un État déterminé, car celui-ci pourrait voir dans un pareil acte un fait d'hostilité caractérisé dont il aurait à se défendre ou à protéger ses nationaux. »

Dans la pratique les gouvernements ont la plupart du temps conformé leur conduite aux opinions de la doctrine. A maintes reprises ils ont refusé d'accorder leur protection et leur assistance à leurs nationaux créanciers d'États insolvables ou qui réduisaient le taux d'intérêt de leurs emprunts. Nous avons cité plus haut la réponse de lord Palmerston. Les gouvernements européens se sont montrés également insensibles, lorsqu'en 1869 l'Autriche et l'Italie sous forme d'impôt sur les coupons de rente, réduisirent en réalité le paiement de leur dette, exemple que ne devaient pas tarder à suivre la République Argentine, l'Espagne et le Portugal, qui en 1891 diminuait des $\frac{2}{3}$ le montant du coupon. Le gouvernement français, interpellé au

Sénat par M. de Sal (1), ne se reconnut ni le droit ni le devoir d'intervenir en faveur des porteurs français, tant que le gouvernement portugais ne commettrait pas d'inégalité au profit de certains créanciers. Il déclarait d'ailleurs se réserver de conformer son action aux circonstances, réserve qui visait sans doute l'hypothèse d'une mauvaise foi et d'un mauvais vouloir indiscutables de la part du gouvernement portugais.

Plus récemment encore, en octobre 1894 (2), les délégués de l'Union des détenteurs allemands des fonds helléniques adressèrent au chancelier de l'Empire une pétition dans laquelle ils sollicitaient l'intervention du gouvernement impérial afin d'obtenir l'institution d'une commission internationale, chargée de l'organisation et de la surveillance permanente des finances du royaume hellénique et M. de Caprivi, alors chancelier, leur opposa une fin de non-recevoir.

Mais, d'autre part, nous verrons qu'en 1878 au Congrès de Berlin les puissances n'ont pas hésité à réclamer de la Turquie des mesures de prohibition en faveur de leurs nationaux créanciers de la Porte, et qu'en 1880 elles ont élaboré de concert la loi de liquidation et sanctionné l'institution d'une commission de la dette égyptienne avec des prérogatives très étendues. De même, dix ans plus tôt, elles avaient exigé du bey du Tunis la nomination d'une com-

(1) *Journal officiel*, 13 juillet 1892, p. 788.

(2) Lorsque le gouvernement hellénique eut réduit des $\frac{2}{3}$ le paiement du coupon des emprunts extérieurs.

mission mixte chargée du règlement de la dette Tunisienne.

Nous verrons aussi que ces interventions bien que condamnées par la doctrine, ont donné d'heureux résultats, non seulement au point de vue des créanciers dont elles ont sauvegardé les intérêts, mais pour l'État lui-même chez lequel on intervenait. Car elles ont eu pour effet de raffermir son crédit et d'introduire dans son administration des habitudes d'ordre et d'économie qu'il avait négligées ou qu'il ne connaissait pas. Les économistes et les financiers sont unanimes à constater que les valeurs égyptiennes sont aujourd'hui les plus sûres et offrent un placement de premier ordre. De ce que les résultats ont été satisfaisants, nous ne concluons pas évidemment que le moyen était légitime et juste, mais qu'il nous soit permis de constater ce fait, que l'intervention financière tant critiquée peut être utilement pratiquée dans certains cas.

C'est qu'il est nécessaire de faire ici la différence entre le droit international théorique « tel qu'il doit être (1) » et le droit international pratique « tel qu'il est ». Le premier ne reconnaît pas aux gouvernements étrangers le droit et le devoir d'exiger d'un État débiteur l'exécution de ses engagements ; d'après le second, la protection accordée par un gouvernement à ses nationaux, créanciers d'un État étranger, dépend de considérations de convenance et de politique.

(1) M. Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international*, t. 1^{er}, p. 622.

C'est ce qui s'est passé somme toute pour l'Égypte et pour la Turquie où les interventions s'expliquent par les circonstances exceptionnelles dans lesquelles elles se sont produites. On se trouvait en face de gouvernements où l'arbitraire du souverain était la seule règle, où l'imprévoyance et le gaspillage étaient sans limites. L'ensemble des rouages administratifs qui constitue le gouvernement d'une société civilisée faisait ici défaut ou bien était faussé dans le principe et dans l'application. Comme l'a fort bien dit M. Chrétien (1) : « Il est fort probable que pareille violation du principe de l'autonomie administrative n'aurait pas été commise vis-à-vis de ces États, si leur degré de civilisation n'avait été sensiblement différent de celui atteint par les autres membres de la société internationale. »

Il faut ajouter que les interventions dans les affaires de l'empire ottoman se reproduisent à chaque moment de l'histoire, soit qu'elles se fondent sur les traités, soit qu'elles aient en vue la protection des étrangers mal défendus par les autorités locales ou celle des chrétiens ou bien encore pour des motifs d'humanité. Elles ont été si nombreuses que l'exception est devenue ici la règle et que l'intervention est un des principes fondamentaux du droit international de l'Europe dans ses rapports avec le monde musulman. Alors que les puissances intervenaient à tout moment pour des raisons politiques ou privées, il était

(1) *Principes de droit international public*.

bien naturel de le faire pour protéger les intérêts pécuniaires de leurs nationaux.

En ce qui concerne la Grèce la situation était sensiblement différente. Il ne faut pas se dissimuler que le contrôle établi en 1897 est un fait très grave, peut-être même un symptôme significatif d'un mouvement d'opinion favorable aux interventions. La Grèce en effet ne fait plus partie du monde musulman depuis de longues années. Elle a droit de cité dans le concert européen, et jouit du même degré de civilisation que les autres membres de la société internationale. Il est vrai qu'elle a eu l'infortune de succomber au moment où elle venait d'encourir, avec une certaine insouciance d'ailleurs, les malédictions de ses créanciers. Si elle avait été puissante ou seulement victorieuse des Turcs, leurs plaintes et leurs protestations seraient probablement restées sans écho comme en 1894. Le sort des armes en décida autrement. On doit d'ailleurs reconnaître que la Grèce s'était montrée imprévoyante et gaspilleuse et dans certains pays l'opinion lui tenait rigueur de la désinvolture avec laquelle elle avait réduit sa dette des 2/3.

Elle eut le grave tort de liquider à elle seule la situation, elle aurait dû dès l'origine et avant toute décision entamer des négociations avec ses créanciers. Elle a payé cher la faute commise en 1893. Lorsque 4 ans plus tard elle dut implorer l'Europe pour échapper aux Turcs et solliciter la garantie des puissances pour obtenir du crédit, celles-ci exigèrent en échange des sûretés pour l'avenir et en profitèrent pour donner satisfaction aux

réclamations de leurs nationaux. Quelque humiliant que cela puisse sembler à la Grèce, je ne crois pas cependant qu'elle puisse se trouver mal de ce régime qui lui permettra de rétablir son crédit et de réparer ses forces épuisées.

Que son exemple serve de leçon aux États prodigues et dans l'embarras. Lorsque pour une raison ou pour une autre un gouvernement emprunteur se trouve dans l'impossibilité de remplir ses engagements, il doit le déclarer immédiatement comme un honnête commerçant qui, étant dans la nécessité de suspendre ses paiements, demande à être déclaré en liquidation judiciaire. Il est de son intérêt comme de celui de ses créanciers, d'exposer de la façon la plus sincère l'état de ses finances et de déclarer ce qu'il peut payer.

« Il doit entrer immédiatement en relations avec les représentants des porteurs de titres de l'emprunt inexécuté, les appeler auprès de lui pour leur permettre de contrôler la situation du pays et d'examiner ce qu'ils peuvent exiger sans pourtant qu'il leur soit permis de s'immiscer dans la gestion financière du gouvernement. Les offres du gouvernement à ses créanciers doivent avoir lieu à peu près comme celles faites par le failli et le syndic de la faillite aux créanciers de celle-ci en vue d'obtenir un concordat (1). » Le gouvernement a tout intérêt à procéder ainsi. Agir autrement n'aurait d'autre effet que d'exaspérer

(1) Politis, *Emprunts d'États étrangers*, p. 177.

les créanciers. « s'attirer les reproches de l'opinion publique, motiver peut-être une intervention diplomatique toujours embarrassante, ou si les conditions de la politique le permettent, une ingérence financière de l'étranger et, qui plus est, perdre à jamais son crédit et son honneur. »

Si les offres faites par le gouvernement sont acceptées par la majorité des créanciers, elles formeront les bases d'un nouvel arrangement, destiné à remplacer les conditions originaires du contrat d'emprunt.

Voilà comment les choses devraient se passer et qui serait équitable et qui serait juste. Mais dans la pratique ces règles sont rarement suivies et les gouvernements banqueroutiers montrent en général bien peu de souci et de l'équité et des intérêts de leurs créanciers. Ils sont d'ailleurs les premiers à souffrir de cette absence de scrupules et d'honneur. Elle diminue le crédit et la confiance qu'on pourrait encore leur accorder. Elle explique et justifie presque l'ingérence étrangère dans leurs affaires financières.

LIVRE PREMIER

LE CONTROLE INTERNATIONAL EN ÉGYPTÉ

CHAPITRE PREMIER

L'ÉGYPTE AU POINT DE VUE DU DROIT INTERNATIONAL.

Nous devons d'abord rappeler brièvement la situation de l'Égypte au point de vue du droit international et cela nous permettra de savoir quelle est sa capacité en matière financière. Jusqu'en 1841 l'Égypte n'est autre chose qu'une province turque, bien que Mehemet Ali l'ait portée dès ce moment à l'apogée de sa puissance. A la suite du traité de Londres du 15 juillet 1840, auquel prirent part d'un côté la Grande-Bretagne, l'Autriche, la Prusse et la Russie, et de l'autre la Turquie, elle obtint par le hatti-cherif du 13 février 1841 une situation politique toute particulière. Le sultan assurait à Mehemet Ali et à ses descendants mâles par ordre de primogéniture, le gouvernement de l'Égypte et des contrées du Nil supérieur. L'Égypte ne cessait pourtant pas de faire partie de l'Empire ottoman.

Les traités qui lient la Porte aux autres puissances sont valables pour elle. Les impôts sont levés au nom du Sultan et primitivement les monnaies égyptiennes étaient frappées au même titre et d'après les mêmes divisions que les pièces turques (1).

Malgré cela elle jouit d'une autonomie administrative complète et son lien de sujétion vis-à-vis de la Porte est surtout marqué par un tribut annuel peu élevé et par l'investiture dont ses princes ont besoin. Un firman de 1867 est venu compléter et étendre les privilèges de 1841. Il confère au pacha du Caire la dignité de Grand-Vizir et le titre de Khédivé et l'autorise à conclure avec les puissances étrangères des conventions relatives aux douanes, aux postes, et autres matières internationales.

La Porte n'ayant pas interdit à l'Égypte d'emprunter, on en a conclu qu'elle avait le droit de contracter de son propre chef des dettes d'État. Ce droit a subi il est vrai à certaines époques des restrictions, notamment en 1869, où un firman du 29 novembre, abrogé en 1872, obligeait le Khédivé à obtenir au préalable l'autorisation du Sultan. Le firman du 1^{er} juin 1873 qui a remplacé tous les firmans et hatti-cherifs antérieurs relatifs aux privilèges du gouvernement égyptien, confirme l'entière indépendance du Khédivé en matière financière et administrative et particulièrement le droit de contracter librement des emprunts.

(1) Aujourd'hui l'Égypte a sa monnaie spéciale dont l'unité est la livre égyptienne valant 25 fr. 62.

Il lui reconnaît en outre le droit de faire les lois et les règlements, de conclure librement des emprunts et de conclure des conventions internationales soit douanières, soit commerciales ou pour régler la situation des étrangers et les affaires intérieures du pays, à la condition qu'elles ne dérogent pas aux traités politiques de la Sublime Porte.

La Turquie regretta peut-être la générosité dont elle avait fait preuve, car elle profita de la déposition d'Ismaïl pour limiter l'autorité du Khédive, particulièrement en matière financière. Désormais l'autorisation du Sultan était nécessaire pour contracter des emprunts (firman du 26 juin 1879). Il ne faudrait pas exagérer la portée de cette restriction qui est surtout considérée comme une formalité, comme une satisfaction d'amour-propre donnée à la Porte. Dans la pratique elle n'a jamais fait difficulté d'accorder son consentement. En outre ce firman interdit au Khédive d'entretenir en temps de paix une armée de plus de 18.000 hommes.

La situation déjà si complexe et anormale de l'Égypte s'est encore compliquée depuis les événements de 1882. Jusqu'à ce moment le gouvernement khédivial avait été d'une manière générale également accessible aux influences diplomatiques, bien que la France et l'Angleterre eussent sur les autres puissances un avantage très marqué et qui se justifiait par leurs traditions, le nombre de leurs nationaux résidant dans le pays et l'importance des intérêts qu'ils représentaient. Depuis les choses ont bien changé. L'occupation anglaise qui avait eu pour prétexte de

mettre fin aux troubles d'Alexandrie et qui logiquement aurait dû cesser avec eux, s'est prolongée sans autre raison que l'intérêt de la Grande-Bretagne. De temporaire elle menace de devenir définitive, justifiant ainsi cette maxime, que c'est le provisoire qui dure le plus longtemps. Grâce à elle l'influence anglaise est devenue prépondérante. Le représentant de la reine auprès du khédivé gouverne véritablement l'Égypte. Progressivement avec l'opiniâtreté et la ténacité distinctives de sa race, il a fait entrer des fonctionnaires anglais dans toutes les grandes administrations et maintenant elles sont entre ses mains. Aussi il n'y a pas apparence que les Anglais s'en aillent de bon gré. L'opinion européenne s'accoutume à les voir chaque jour s'implanter davantage sur les bords du Nil. Les puissances semblent se désintéresser de la question par complaisance ou par faiblesse. Elles se reposent sur la France du soin d'entraver les progrès de plus en plus menaçants de l'Angleterre. C'est une lourde tâche et ce n'est donc pas tout à fait notre faute si nos protestations ont été souvent sans effet. Il est cependant un point sur lequel nous avons été plus heureux et qui a été l'objet de toutes les sollicitudes de nos agents diplomatiques, surtout dans ces dernières années, maintenir intactes les institutions financières internationales. C'est l'obstacle le plus solide et peut-être le dernier que nous puissions opposer à la main-mise définitive de l'Angleterre sur le gouvernement égyptien. Aussi est-il nécessaire de les étudier pour les bien connaître et ce n'est pas un spectacle banal que de voir aujourd'hui

les efforts de lord Cromer se porter contre cette organisation savante et compliquée que vingt ans plus tôt il avait contribué à édifier quand il n'était encore que sir E. Baring.

CHAPITRE II

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉGYPTE EN 1876.

Le fondateur de la dynastie égyptienne Mehemet Ali, malgré l'œuvre de rénovation et les grands travaux publics entrepris sous son règne, laissa l'Égypte prospère et libre de toutes charges. Ses successeurs Ibrahim et Abbas 1^{er} eurent à peine le temps de régner. C'est sous Saïd Pacha qui concéda la construction du canal de Suez que naquit une dette flottante et c'est en 1862 que fut contracté le premier emprunt d'Etat, très modeste d'ailleurs, mais qu'un grand nombre d'autres n'allait pas tarder à suivre. A sa mort, la dette égyptienne, d'après une déclaration de son successeur, s'élevait à 367 millions de francs (1).

Sous Ismaïl Pacha, cette dette devait croître dans des proportions fantastiques pour atteindre en 1876 le chiffre de 68 millions $1/2$ de livres sterling, soit 1712 millions $1/2$ de francs et le capital non réalisé s'élevait à 20.470.000 livres sterling, soit 512 millions de francs.

En douze années, ce prince trouva donc moyen d'emprunter plus de 1400 millions de francs, chiffre énorme, si l'on veut bien se rappeler que l'Égypte n'a pas une po-

(1) Van Benmelen, *L'Égypte et l'Europe*, t. I p. 152.

pulation supérieure à 6 millions d'habitants et que sa richesse est due presque tout entière à l'agriculture.

Pendant cette même période, l'impôt foncier avait été surélevé de 5 0/00. « Il n'y a rien dans l'histoire financière d'aucun pays, depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours, qui égale cette orgie d'extravagance et d'oppression (1). »

La presque totalité des sommes qu'Ismaïl parvint ainsi à se procurer fut engloutie en travaux publics, et surtout en constructions de palais, en achats, en fêtes, en magnificences de tout genre. L'éclat du luxe dont il éblouissait les étrangers notables de passage en Égypte est restée légendaire. La prodigalité du Khédivé fut d'ailleurs secondée, par la cupidité vraiment insatiable des financiers véreux et cosmopolites qui s'abattirent sur l'Égypte, comme des oiseaux de proie sur une riche dépouille.

Il avait fait appel aux européens pour l'aider dans ses vastes projets. Dans le nombre il y en eut d'honnêtes, mais on doit à la vérité de reconnaître que ce fut l'exception. Ainsi conseillé et dépensant sans compter, rien d'étonnant à ce qu'Ismaïl se soit laissé prendre dans l'engrenage des emprunts qui l'ont mené rapidement à la banqueroute.

Nous avons dit que le premier emprunt égyptien fut contracté sous Saïd en 1862. Le montant nominal était de 3.292.000 livres sterling, l'intérêt annuel était de 7 0/0, l'amortissement 1 0/0, charge totale, 8 0/0. D'après les

(1) Sir Alfred Milner, *England in Aegypt*, traduction de M. Mazuc, p. 265.

calculs de M. Coan (1) la somme réalisée ne fut que de 2.500.000 livres sterling, ce qui fait une perte sèche de 800.000 livres sterling. L'émission avait été confiée aux soins de la maison Frühling and Goschen de Londres.

Le deuxième emprunt fut conclu par Ismaïl en 1864 chez les mêmes banquiers au montant nominal de 5.704.200 livres sterling, intérêt 7 0/0, amortissement 3,87, charge annuelle 10, 87 0/0, montant réalisé 4.864.063 livres sterling ; perte en capital 840.000 livres sterling.

Troisième emprunt chez les mêmes en 1866, montant nominal 3 millions de livres sterling, remboursable en 6 ans. L'intérêt était de 7 0/0, le montant réalisé de 2.640.000 livres sterling et la perte de 360.000 livres sterling.

Le quatrième emprunt fut conclu chez Oppenheim et Cie de concert avec la Banque ottomane et la Société Générale de Paris en 1868. Montant nominal 11.890.000 livres sterling, intérêt 7 0/0, amortissement 1 0/0, charge annuelle 8 0/0, montant réalisé 7.190.000, perte en capital 4.700.000 livres sterling.

Cinquième emprunt chez les mêmes banquiers en 1873 au montant nominal de 32.000.000 livres sterling, intérêt 7 0/0, amortissement 1 0/0, charge annuelle 8 0/0, montant réalisé 20.740.077 livres sterling, perte en capital un peu plus de 11 millions.

Ainsi pour 5 emprunts faits en 11 ans et s'élevant ensemble au montant nominal de 55.887.000 livres sterling-

(1) Coan, *Aegypt as it is*.

1 milliard 400 millions de francs, le gouvernement égyptien demeura débiteur gratuit de 17.700.000 livres sterling (442 millions 1/2 de francs).

Ce n'est pas tout, pendant cette période le Khédive fit en outre 3 emprunts personnels. Le premier en 1865 après l'achat des terres de son oncle Halim. Sur ces terres et celle de la Daïra Kassah (2) il emprunta à la Banque anglo-égyptienne, 3.387.000 livres sterling, intérêt 7 0/0, amortissement en 15 ans, montant réalisé 2.750.000 livres sterling, perte en capital 630.000 livres sterling.

Deuxième emprunt, après l'achat des terres de son frère Mustapha en 1867 confié aux soins de la Banque ottomane, 9 0/0 d'intérêts, amortissement en 15 ans, montant nominal 2.080.000 livres sterling.

Troisième emprunt en 1870 chez Bischoffsheim et Goldsmith sur les terres de la Daïra Sanieh, intérêt 7 0/0, amortissement en 20 ans, montant nominal 7.442.860 livres sterling, montant réalisé 5.000.000, perte 2.442.000 livres sterling.

Ainsi sur les trois emprunts s'élevant ensemble à 12.610.000 livres sterling ou 315 millions de francs. en capital nominal, la Daïra a perdu 69 millions de francs et la charge annuelle qui lui était imposée était écrasante.

(1) Daïra veut dire « cour ». Daïra est une personne morale.

Il y a 3 Daïras, la Daïra Sanieh dont les terres plantées surtout en canne à sucre sont situées en grande partie dans la Haute-Egypte, la Daïra Kassah composée principalement des terres à coton de la Basse-Egypte, ainsi que des revenus dérivés de la liste civile : la Daïra familiale ayant appartenu aux princes et princesses de la maison Khédiviale à qui Ismaïl avait transféré une partie de ses domaines en 1874.

Emprunts	Livres sterling.
1862	3.292.000
1864	3.704.200
1866	3.000.000
1868	11.890.000
1873	32.000.000
Emprunt des Daïras.	
1865	3.387.000
1867	2.080.000
1870	7.142.860

Non content de cette dette consolidée énorme, Ismaïl ne cessa d'émettre des bons du Trésor et cela à un intérêt beaucoup plus élevé que celui des emprunts qui était de 7 0/0. A la fin de 1875, la dette flottante composée en grande partie de ces bons, atteignait le chiffre de 21.240.000 livres sterling dont 3.000.000 pour la Daïra du Khédive.

La banqueroute devenait inévitable. Au mois d'août 1875 le trésor se vit obligé de cesser le paiement au moins général et régulier des ouvriers et employés du gouvernement. Pour se tirer d'affaire le vice-roi avait recours à tous les expédients. La loi de la Monkabalah est un de ceux que l'on doit citer. Promulguée en 1874, elle invitait les contribuables à payer une somme égale à six années de leurs contributions. En compensation ils seraient dégrevés à perpétuité de la moitié de leurs impôts, moitié qui devait être calculée proportionnellement à ce qu'ils payaient actuellement à l'État. Cette loi, après des fluctuations diverses, fut abrogée par la loi de liquidation.

Citons encore les opérations connues sous le nom de ristournes. Pressé par le besoin, le gouvernement faisait des commandes considérables de blé ou de charbon, puis ce besoin écarté ou le trésor étant vide, il revendait aux fournisseurs évidemment bien au-dessous du prix d'achat.

En novembre 1876 le vice-roi, pour faire de l'argent, vendit à l'Angleterre les 162.602 actions du canal de Suez qu'il possédait, au prix de 3.976.589 livres sterling. Malgré cette recette extraordinaire, on dut remettre le paiement des bons du Trésor et de la Daïra dès le 6 avril 1876.

CHAPITRE III

SITUATION JURIDIQUE DES CRÉANCIERS DE L'ÉGYPTÉ ET DU KHÉDIVE APRÈS LA RÉFORME JUDICIAIRE DE 1875.

Les dettes de l'Égypte comme celles de tous les autres États sont principalement nées de contrats entre l'État et un particulier aux termes desquels l'État en échange de certaines prestations du particulier a pris vis-à-vis de lui des engagements.

« La situation juridique des deux contractants est inégale
« et la cause de cette inégalité est tout entière dans le pou-
« voir législatif de l'État (1). »

C'est en effet l'État investi, de la puissance législative, qui a formulé les règles de droit d'après lesquelles s'établissent les obligations contractuelles. C'est lui qui a décidé quels étaient les voies de recours et les moyens d'exécution ouverts contre lui.

Mais ce n'est pas seulement le droit existant qui dépend de l'État que nous avons supposé débiteur, en vertu de cette même puissance législative, il peut à tout moment remplacer le droit existant par un autre et se dérober ainsi aux poursuites des créanciers. Telle est donc la situation

(1) Kauffmann, *Revue de droit international*, t. XXII, année 1890.

juridique aussi longtemps que l'État n'a affaire qu'à un créancier qui serait son sujet et qui est par suite soumis sans condition à son pouvoir législatif. La situation peut au premier abord paraître différente quand l'État conclut un contrat avec un étranger. Entre les deux parties il n'existe cette fois aucun lien juridique autre que les droits et les obligations déterminés par le contrat, car l'étranger n'est pas en principe soumis au pouvoir législatif de l'État contractant. L'État ne peut donc rien changer par voie législative à ses obligations telles qu'elles résultent du contrat, ou ce qui est plus exact le créancier étranger est théoriquement libre de ne pas les reconnaître comme valables.

En fait il est vrai, que pour tirer parti de sa créance, il est réduit presque exclusivement à se servir des moyens de droit que l'État débiteur met à sa disposition. Il se retrouve donc indirectement dans la même situation qu'un créancier national et obligé de s'incliner devant le pouvoir judiciaire et législatif de l'État contractant.

Telle était autrefois la situation des créanciers du gouvernement égyptien. Les demandes qu'ils formaient contre le gouvernement et le Khédive étaient tout naturellement portées devant les tribunaux indigènes et jugées d'après le droit égyptien. En effet bien que l'Égypte soit soumise au régime des capitulations et que le domaine de la justice territoriale y soit de ce fait considérablement restreint, le droit et les tribunaux égyptiens étaient alors compétents pour statuer sur des actions dirigées contre des Égyptiens.

En vertu de la règle *actor sequitur forum rei*, une seule

et même convention du gouvernement égyptien avec un étranger pouvait relever de tribunaux différents suivant que l'une ou l'autre des parties était défenderesse. En outre comme tous les autres gouvernements l'Égypte pouvait modifier par voie législative les droits acquis de ses créanciers, et ce qu'il y avait surtout à craindre, c'est qu'avec le pouvoir illimité du Khédive, sur ses sujets, l'administration de la justice ne fût pas impartiale.

Cet état de choses était aussi nuisible aux créanciers qu'au gouvernement khédivial dont il compromettait le crédit. Aussi le gouvernement égyptien prit en 1867 l'initiative de la réforme judiciaire internationale qui devait aboutir en 1875.

La création d'un droit international positif applicable à l'Égypte et de tribunaux mixtes fut sanctionnée par quatorze puissances. D'après le règlement d'organisation judiciaire « le gouvernement, les administrations, les daïras de S. A. le Khédive et des membres de sa famille seront justiciables de ces tribunaux dans les procès avec les étrangers (1) » (art. 10).

Dorénavant quel que fût le défendeur, la connaissance des procès relatifs aux contrats du gouvernement égyptien avec des étrangers devait appartenir aux mêmes tribunaux et être soumise aux mêmes règles de droit. D'autre part le gouvernement khédivial ne peut, usant de son pouvoir législatif, modifier arbitrairement le droit existant d'où

(1) *Documents diplomatiques*, Égypte, 1875, p. 223.

résultent ses obligations. En effet le règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes et les Codes égyptiens reposent sur des conventions internationales. Ils ne peuvent être modifiés que de la manière prévue dans les conventions originaires ou en vertu de nouveaux arrangements qui ne peuvent être proposés que tous les cinq ans.

CHAPITRE IV

LES DÉCRETS DE 1876.

On peut distinguer dans l'histoire des finances égyptiennes quatre périodes (1). La première est la période antérieure à toute intervention européenne, la deuxième va de 1876 à 1879 jusqu'à la déposition d'Ismail, elle comprend le contrôle anglo-français et les tentatives de réorganisation financière entreprises par le gouvernement khédivial ; avec la troisième de 1880 à 1882, commence le régime international organisé à la suite de la loi de liquidation de 1880 ; enfin l'occupation anglaise depuis 1882.

Nous avons vu qu'au mois d'avril 1876 le gouvernement khédivial se trouvait dans l'impossibilité de faire face à ses engagements et contraint de proroger de trois mois le paiement des bons de la dette. Qu'allait-il faire ?

Le droit international de la réforme judiciaire ne contenait aucune disposition positive pour le cas de banqueroute du gouvernement, mais il empêchait qu'elle fût réglée uniquement par la législation égyptienne. En effet il assurait aux étrangers le plein exercice de leurs droits civils, par conséquent, toutes les dispositions législatives

(1) M. Raphaël-Georges Lévy, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1899, p. 563.

émanées du Khédive seul et contraires aux droits existants des créanciers étrangers devaient être considérées comme nulles et non avenues, par les tribunaux mixtes, quand ils seraient saisis de la question.

Ainsi deux voies régulières seulement s'offraient au gouvernement égyptien : ou il devait entrer en arrangement avec tous ses créanciers (solution admissible en droit, mais difficile en fait) ;

Ou il devait demander aux puissances de modifier et de compléter par des dispositions nouvelles la législation internationale existante.

C'était pour le Khédive la seule façon pratique de sortir du réseau inextricable dans lequel il était enfermé. Mais il eût fallu pour cela s'humilier, faire appel à l'Europe, avouer franchement la faillite. Avant d'en arriver là, Ismail voulut essayer de se tirer d'affaire tout seul. « C'est par des actes émanant de sa souveraineté qu'il essaiera de régler en 1876 le sort des finances égyptiennes (1). »

En même temps d'ailleurs il tentera d'entrer en arrangement avec ses créanciers (2). Ce mode d'action inconciliable avec les obligations internationales de l'Égypte devait aboutir à la chute du Khédive.

Le 2 mai 1876, il créait la Caisse de dette publique. Le

(1) R. G. Lévy, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1899.

(2) Ces tentatives furent l'objet du projet Cave, puis du projet français qui aboutit aux décrets de 1876, et enfin du projet Goschen-Joubert, qui fut adopté par le décret du 18 novembre 1878, divisant la dette en 3 groupes, Daïra, unifiée et privilégiée.

7 mai, il signait un décret portant unification de la dette. Les nouveaux titres de la dette générale seraient délivrés au pair, en échange des emprunts 1862, 1868, 1870 et 1873, à raison de 100 livres pour 95 des emprunts 1864, 1865 et 1867, de 100 livres pour 80 de la dette flottante.

La dette unifiée s'élèverait à 91 millions de livres rapportant 7 0/0 d'intérêt annuel et amortissable en 65 ans. L'annuité serait fournie pour les 9/10 par l'État et pour 1/10 par la Daïra.

Les revenus affectés au service de l'unifiée seraient versés à la Caisse : c'étaient ceux des Mondirieh (gouvernements des provinces), de Garbieh, Menoufieh, Beherah et de Siout, le produit des octrois du Caire et d'Alexandrie, des douanes d'Alexandrie, Suez, Rosette, Damiette, Port-Saïd, et El Arish ; des chemins de fer ; des tabacs, du sel, du fermage de Malarieh, des écluses, des droits de navigation sur le Nil et du pont de Kars el Nil, évalués ensemble à 5.791.000 L. E. (1).

La contribution de la Daïra était évaluée à 684.000 L. E. ce qui donnait un total de 6.475.000 garantissant un service de 6.443.000 L. E.

Le décret du 18 novembre 1876 prescrivait en outre la nomination de deux contrôleurs généraux, l'un français, l'autre anglais, investis de pouvoirs assez étendus non seulement pour surveiller l'ensemble de l'administration financière, mais aussi pour y intervenir directement.

Les différends entre la caisse de la dette et les adminis-

(1) La livre égyptienne vaut 25 fr. 70.

trations publiques devaient être soumis aux tribunaux de la réforme.

Telle fut l'organisation administrative au moyen de laquelle le gouvernement égyptien essaya de remédier au désarroi de ses finances.

A peu près à la même époque, il entamait des négociations avec les créanciers personnels du Khédive représentés par MM. Goschen et Joubert. Elles furent longues et pénibles et aboutirent à un règlement des dettes des Daïras. D'après une convention signée le 12 juillet 1877 avec les délégués anglais et français deux contrôleurs de la Daïra devaient être nommés par les créanciers étrangers. Ils ont pour mission d'inspecter et de contrôler le service de la dette ainsi que l'administration des revenus de la Daïra dont ils forment le conseil supérieur, avec le directeur général.

CHAPITRE V

LA COMMISSION D'ENQUÊTE.

Les efforts du Khédive restèrent sinon infructueux du moins insuffisants à parer aux difficultés de toute sorte qu'il rencontrait. Les évaluations du décret de 1876 avaient été majorées et les recettes effectives furent loin de les atteindre. Sur les conseils de MM. Goschen et Joubert, mais de sa propre initiative, Ismaïl institua le 27 janvier 1878 une commission supérieure d'enquête qui, sous la présidence de M. F. de Lesseps et la vice-présidence de sir Rivers Wilson, fut chargée (1) :

1° De vérifier tous les déficits dans quelque branche de revenus qu'ils se présentassent.

2° De relever tous les abus et les irrégularités qui pouvaient exister dans l'application des lois et règlements relatifs à l'assiette et à la perception des impôts de toute nature, et d'étudier les moyens d'y porter remède.

3° De constater le montant des revenus certains sur lesquels le gouvernement pourrait compter.

Cette commission envoyait au gouvernement khédivial un rapport préliminaire le 27 janvier 1878. Ce rapport mentionnait qu'une des grandes difficultés que rencontrait

(1) *Documents diplomatiques, Egypte*, p. 9, 1878.

la commission pour procéder à son enquête était l'absence complète de budget et de comptabilité budgétaire. Elle signalait l'arbitraire inouï qui présidait à la répartition de l'impôt, perçu presque toujours illégalement. Elle concluait par les demandes suivantes (1) avant la mise en recouvrement de tout impôt, publication dans un recueil officiel de la loi qui l'autorise — garanties suffisantes pour l'exercice du pouvoir législatif permettant d'appliquer les lois d'impôt à tous les habitants de l'Égypte sans distinction de nationalité — organisation d'une comptabilité budgétaire et d'une juridiction indépendante pour connaître des réclamations en matière de contributions, révision de l'impôt foncier et des droits de douane.

Le Khédivé accepta les conclusions de la commission d'enquête qui n'hésitait pas à déclarer que la principale cause des désordres financiers avait été le pouvoir absolu exercé par lui en cette matière. Lui-même proclama la nécessité « d'abandonner les errements anciens pour adopter un système nouveau en rapport avec l'état social du pays (2) ». En conséquence il consentit à gouverner avec et par son conseil des ministres. Nubar-Pacha fut chargé de la formation de ce premier ministère à l'européenne dont faisaient partie sir Rivers Wilson comme ministre des finances et M. de Blignières aux travaux publics.

Le contrôle général de 1876 était suspendu, mais la France et l'Angleterre exigèrent qu'il serait rétabli dans

(1) *Documents diplomatiques*, Égypte, 1878, p. 53.

(2) *Documents diplomatiques*, Égypte, 1878-79, p. 114.

le cas où l'un des deux ministres abandonnerait son portefeuille.

Ismaïl ne devait pas longtemps persister dans ses louables intentions. La tutelle de ses ministres lui semblait lourde. En janvier 1879 il convoquait l'assemblée des notables, en mars il nommait son fils Tewfik président du conseil à la place de Nubar-Pacha. A l'instigation de son père, celui-ci ne tardait pas à donner sa démission et était remplacé par un ministre exclusivement égyptien. En même temps l'assemblée des notables qui venait de se réunir au Caire était chargée de préparer un contre-projet, en opposition avec celui des ministres européens et qui déclarait que l'Égypte n'était pas en déconfiture.

Aussitôt les membres de la commission supplémentaire d'enquête envoyèrent leur démission (10 avril 1879). Ismaïl n'en promulguait pas moins, le 22 avril, une loi consacrant les résolutions de l'assemblée des notables et qui portait atteinte aux droits des créanciers sans leur offrir de compensation. Les puissances protestèrent, la France et l'Angleterre exigèrent la déposition d'Ismaïl qui fut remplacé par son fils Tewfik-Pacha.

CHAPITRE VI

LA LOI DE LIQUIDATION.

Averti par l'exemple de son père qu'il ne pouvait se passer de l'Europe, le nouveau souverain était résigné à subir ses lois. Sous son règne l'Égypte va résolument entrer dans la seule voie possible pour mener à bien la liquidation de sa situation financière, l'entente avec les puissances et la modification de la législation internationale existante par de nouvelles conventions.

Dès le début de juillet 1879 Tewfik invita les puissances à adhérer au principe d'une Commission internationale qui serait chargée de rétablir l'ordre dans les finances et le ministère n'étant plus composé que d'Égyptiens, il rétablit le contrôle anglo-français (1). L'accord entre les puissances sur la constitution de la Commission ne fut définitif qu'en mars 1880. De ses travaux devait sortir la loi de liquidation qui est le Code financier de l'Égypte dans ses rapports avec ses créanciers.

La Commission internationale fut instituée par un Décret khédivial (2) du 31 mars 1880 approuvé par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Angleterre, la France et l'Italie, qui dans une Déclaration signée le même jour

(1) *Documents diplomatiques*, Egypte, 1878-79.

(2) *Documents diplomatiques*, Egypte, 1880, p. 88.

s'engagèrent à accepter comme obligatoire et sans appel la décision qui serait rendue par la Commission de liquidation en ce qui concerne les obligations et dettes du gouvernement égyptien et des Daïras Kassah et Sanieh. Les puissances consentaient aussi à ce que les décisions de la convention fussent reconnues par les tribunaux de la réforme, comme ayant la valeur d'une loi. Elles s'engageaient en outre à rechercher collectivement l'adhésion des puissances qui avaient pris part à l'établissement des tribunaux mixtes. Une note collective fut à cet effet adressée à la Belgique, au Danemark, à la Hollande, au Portugal, à la Suède et Norvège, à l'Espagne, à la Grèce, à la Russie et aux États-Unis d'Amérique. Les sept premiers donnèrent aussitôt leur adhésion, celles de la Russie et des États-Unis n'arrivèrent qu'après la promulgation de la loi de liquidation.

La Commission était nommée par décret. Elle se composait de deux commissaires anglais, sir Rivers Wilson, président et Colvin ; deux Français, MM. Bellaigue de Bughas et Liron d'Airoles ; d'un commissaire pour l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie, MM. von Freskow, von Kremer et Baravelli. Elle prit pour point de départ le rapport de la Commission d'enquête du 5 avril 1879 qui avait reconnu l'impossibilité de liquider intégralement et immédiatement la dette non consolidée et de faire face à toutes les échéances des diverses dettes de l'Égypte.

Sa tâche principale consistait, aux termes mêmes du décret qui l'instituait (art. 2), à déterminer les ressources qui

pourraient être mises à la disposition des créanciers de l'État, tout en conservant les sommes indispensables au gouvernement égyptien pour assurer la marche régulière des services publics. La Commission se mit rapidement à l'œuvre et le 11 juillet 1880, Tewfik Pacha promulguait la loi de liquidation (1).

Elle comprend cinq titres relatifs à la dette consolidée, aux Daïras, à la dette flottante, à la loi de Moukabalah. Le cinquième renferme des dispositions générales.

I. — *Dette consolidée.*

C'est le titre le plus important, il a trait à la Privilégiée, à l'Unifiée, aux attributions de la Caisse.

Privilégiée. — Les revenus nets des chemins de fer de l'État, des télégraphes, du port d'Alexandrie, sont spécialement affectés au service des intérêts et de l'amortissement de la dette privilégiée. En cas d'insuffisance les fonds nécessaires sont prélevés sur les affectations de l'Unifiée. En cas d'excédent, ils seront employés à l'amortissement. Les dépenses extraordinaires de l'Administration des Chemins de fer et des Télégraphes sont à la charge du Trésor public. L'intérêt annuel est maintenu à 5 0/0 du capital nominal. Amortissement au pair en 65 ans par tirages semestriels. L'annuité en intérêts et amortissements est fixée à L. E. 1.157.768.

Unifiée. — Les revenus affectés au service de cette dette sont :

(1) *Documents diplomatiques*, Egypte, 1880, p. 130.

1° Les revenus des douanes et les droits perçus à l'importation des tabacs, déduction faite des dépenses d'administration.

2° Les revenus des provinces de Garbieh, Menoufieh, Beherat et Siout, sous la déduction des frais de perception (7 0/0) et dont font partie tous les impôts actuels et futurs.

En cas d'insuffisance, il y sera suppléé au moyen des ressources générales du Trésor. L'intérêt annuel est de 4 0/0 du capital nominal. L'amortissement a lieu par rachat au cours du marché effectué : 1° avec les excédents des revenus de l'Unifiée ; 2° avec les excédents des revenus affectés au service de la Privilégiée ; 3° avec ceux des revenus qui sont attribués au gouvernement égyptien pour les dépenses budgétaires évaluées à L. E. 5.897.888 ; 4° avec le montant des intérêts et capitaux atteints par la prescription ; 5° avec les reliquats de l'actif de la liquidation de la dette non consolidée après extinction de cette dette.

Les obligations de la dette privilégiée et de l'unifiée ne pourront être frappées d'aucun impôt par le gouvernement.

II. — *Daïra.*

Sont déclarées propriétés de l'État les propriétés des Daïra Saniehet Kassah. Elles seront affectées exclusivement à la garantie de la dette générale de la Daïra Sanieh. L'intérêt est de 5 0/0 du capital nominal dont 4 0/0 d'intérêt fixe garanti par le gouvernement sur les ressources générales du Trésor et 1 0/0 intérêt complémentaire distribué

lorsque le produit net des propriétés de la Daïra excède la somme nécessaire à l'intérêt de 4 0/0.

La loi ordonnait la création d'un fonds de réserve composé : 1° d'une somme de L. E. 180.000 prélevée sur une créance de la Daïra vis-à-vis de l'État; 2° des excédents de revenus nets au dessus de 5 0/0. Ce fonds de réserve placé en titres égyptiens est destiné, en cas d'insuffisance des revenus, à parfaire l'intérêt de 4 0/0. La portion des revenus nets disponibles en fin d'année, après le paiement des intérêts à 5 0/0 et la constitution du fonds de réserve, jusqu'à concurrence de L. E. 350.000 sera employée à l'amortissement par rachats jusqu'au cours de 8 0/00 et au-dessus par tirages au sort.

La Daïra est d'ailleurs pourvue d'une administration spéciale que nous étudierons plus loin. Les titres de la dette Daïra ont été convertis au pair en titres de la dette générale de la Daïra Sanieh. L'annuité antérieurement affectée au service de la dette Daïra Khassah est depuis 1880 versée à la Daïra Sanieh.

III. — *Dette non consolidée.*

Son actif se composait principalement du solde de l'emprunt domanial conclu en 1879, du solde en numéraire existant dans les caisses, des biens immeubles du domaine privé non affectés à d'autres services, de L. E. 5.600.200 d'obligations de la dette privilégiée, émission autorisée par la loi de liquidation.

Le passif comprenait : 1° Les dettes résultant de dé-

cisions judiciaires ou pouvant résulter d'instances pendantes.

2° De toutes les dettes autres que les emprunts publics reconnues par le gouvernement et antérieures au 1^{er} janvier 1880.

Une certaine catégorie de créances devait être payée intégralement en espèces, les autres recevaient 3 0/00 en espèces, 7 0/00 en titres de la dette privilégiée.

IV. — *Monkabalah.*

Cette loi était abolie. Ceux des propriétaires qui conformément à ses prescriptions avaient versé des sommes en vue du rachat de la taxe foncière recevront pendant 50 ans une annuité destinée à les indemniser puisque l'impôt était rétabli sur leurs terres.

Telles étaient les dispositions de cette loi de 1880 qui est restée la Charte financière de l'Égypte. Quelques modifications ont été apportées par les emprunts ultérieurs et par la conversion de 1890, nous aurons l'occasion de les signaler en étudiant la caisse de la dette.

CHAPITRE VII

LE CONTRÔLE ANGLO-FRANÇAIS.

Bien que le contrôle anglo-français ait disparu depuis 1883 après une existence de courte durée, nous croyons qu'il est nécessaire d'en parler ici, car il a été une des manifestations les plus remarquables de l'intervention étrangère en Égypte.

La création du contrôle fait partie du système administratif par lequel le Khédive Ismaïl essaya d'enrayer le krach des finances égyptiennes et de conserver la confiance des capitalistes européens. Le décret du 18 novembre 1875 donnait à deux fonctionnaires étrangers désignés sous le nom de contrôleurs généraux, une part prépondérante dans la direction des services financiers afin de rechercher les améliorations nécessaires et de remédier dans la mesure du possible à leurs imperfections.

Il y avait un contrôleur des recettes et un contrôleur de la comptabilité. Ils avaient une attribution commune, car l'un et l'autre participaient à la préparation du budget. Le contrôleur général des recettes était spécialement chargé de diriger le service de la perception de tous les revenus de l'État, c'est-à-dire aux termes du décret même, de s'assurer que l'on recouvre tous les impôts autorisés,

de veiller à ce que seuls ils fussent perçus et leur produit versé intégralement dans les caisses de l'État.

Le décret du 18 novembre (art. 8) plaçait sous sa direction « les agents de perception sauf les fonctionnaires chargés de la perception des droits judiciaires et autres auprès des tribunaux de la réforme (1) ».

Le contrôleur général de la dette et de la comptabilité avait le contrôle de la comptabilité générale du Trésor et de toutes les caisses de l'État et le visa des mandats et assignations délivrés par les ordonnateurs.

Les deux premiers contrôleurs furent M. de Malaret pour la comptabilité et M. Romaine pour les recettes. Ils rencontrèrent dans la tâche qui leur était confiée de très grandes difficultés provenant de la confusion administrative dans laquelle se trouvait l'Égypte et aussi du mauvais vouloir des fonctionnaires indigènes. La disposition du décret qui les appelait à prendre part à la préparation du budget est toujours restée lettre morte et dans un rapport adressé le 15 juin 1878 à la commission d'enquête, M. de Malaret s'exprimait ainsi : « En réalité aucun budget n'a été régulièrement fait en Égypte depuis que l'administration créée par le décret du 18 novembre a commencé de fonctionner. »

Quant aux attributions du contrôleur des recettes « veiller à ce que les impôts autorisés soient seuls perçus », elles ne pouvaient être exercées qu'à la condition de savoir à

(1) *Documents diplomatiques*, Égypte, 1878-79, p. 1851.

(2) *Documents diplomatiques*, Égypte, 1878-79, p. 49.

quels caractères il était permis de reconnaître la légalité d'un impôt et quels étaient les impôts qui les réunissaient. Or si en principe un décret khédivial pouvait seul créer une taxe nouvelle, il y avait en fait de nombreuses exceptions et quant à la liste des impôts autorisés, le ministère des finances ne l'avait jamais dressée.

D'après le décret du 18 novembre : « Les rôles des contributions directes ne devront être mis en recouvrement qu'après avoir été revêtus du visa du contrôleur général (1). » En réalité il n'a jamais visé que le rôle indiquant pour chaque division administrative le montant des revenus de toute nature.

La surveillance de la gestion des comptables ne s'effectuait pas sur les lieux mêmes faute d'inspecteurs. Les agents de perception se bornaient à envoyer des états sur lesquels ils portaient mensuellement le montant de leurs recettes. En résumé on se contenta de centraliser avec plus de soin et d'après des procédés de statistique plus satisfaisants les données que fournissaient les agents de perception.

De même au contrôle de la comptabilité, la vérification de la comptabilité se faisait au vu d'états mensuels dressés par chaque comptable et indiquant les dépenses qu'il avait faites, sans qu'ils fussent accompagnés de pièces justificatives.

Il est juste de reconnaître que le contrôle ne pouvait

(1) *Documents diplomatiques*, Egypte, 1878-79, p. 50.

s'organiser complètement dès les premiers jours. La première mesure à prendre et qui fut prise était d'amener les percepteurs à rendre compte mensuellement aux deux contrôles de leurs opérations en recettes ou en dépenses. Plus tard on verrait à vérifier leurs comptes avec ceux de chaque administration et à s'assurer de la régularité des dépenses par l'examen des pièces justificatives.

Ainsi donc, si le décret du 18 novembre 1878 n'avait pas tenu tout ce qu'il promettait, la faute n'en était pas aux contrôleurs mais aux difficultés sans nombre qu'ils rencontrèrent et au peu de temps dont ils purent disposer pour accomplir leurs réformes. Leurs efforts ont eu certainement pour effet de limiter et de régulariser dans une certaine mesure les dépenses du gouvernement.

Deux ans à peine après sa création, le contrôle disparaissait tout au moins dans la forme que nous lui connaissons. A ce moment Ismaïl-Pacha déclarait vouloir gouverner avec un Conseil des ministres. Il chargeait Nubar Pacha de le présider. MM. Wilson et de Blignières y entraient, l'un aux Finances, l'autre au Travaux publics. Il parut dès lors inutile de continuer aux contrôleurs la direction générale des affaires concurremment avec un ministère qui donnait toutes garanties à l'Europe.

Cependant, la comptabilité et les recettes, continuèrent à être contrôlées par deux fonctionnaires spéciaux le contrôleur de la comptabilité et l'auditeur général des recettes, choisis parmi les membres de la Caisse de la dette. C'étaient eux qui donnaient collectivement décharge définitive aux comptables.

D'ailleurs le décret du 29 août 1878 ne faisait que suspendre le contrôle. Après entente avec l'Angleterre et la France, il avait été convenu qu'il serait rétabli *ipso facto*, le jour où le ministère Nubar, Wilson, de Blignières disparaîtrait.

En effet lorsque, après le refus du Khédive d'approuver le projet de la commission d'enquête, MM. Wilson et de Blignières se retirèrent, Chérif-Pacha, dans une note du 8 avril 1879 aux représentants de la France et de l'Angleterre (1), leur demanda de provoquer de la part de leurs gouvernements la nomination de deux contrôleurs. Il priait en même temps MM. Bellaigue de Bughaz et Baring, commissaires de la caisse, d'accepter provisoirement ces fonctions. Ceux-ci refusèrent afin de ne pas s'associer à la politique nouvelle du Khédive qu'ils jugeaient contraire à ses engagements et aux véritables intérêts de l'Égypte.

Le contrôle ne fut rétabli qu'après la déposition d'Ismaïl. Par un décret du nouveau Khédive en date du 4 septembre 1879 M. de Blignières était nommé contrôleur de la comptabilité et M. Baring, des recettes. Les contrôleurs avaient au point de vue financier les pouvoirs d'investigation les plus étendus sur tous les services publics. Chaque administration devait leur fournir en fin de mois un état détaillé de ses recettes et de ses dépenses. Ils pouvaient se réunir en commission avec les commissaires de la dette pour examiner de concert les questions sur lesquelles ils

(1) *Documents diplomatiques*, Egypte, 1878-79, p. 196.

jugeaient utiles de délibérer en commun. Ils avaient rang et séance au conseil des ministres et voix consultative.

Ils jouirent en fait de pouvoirs beaucoup plus étendus encore et furent pendant cette période les véritables gouverneurs de l'Égypte. En effet il eût été difficile au gouvernement khédivial d'assumer la responsabilité de mesures auxquelles les contrôleurs se seraient opposés par des rapports qu'ils étaient en droit de publier. De plus représentants officiels de l'Angleterre et de la France, ils en imposaient au Khédive qui ne croyait mieux faire que de leur accorder toute sa confiance. Les ministres égyptiens ne pouvaient que s'incliner. Sans doute ils rendirent en échange de grands services contribuant pour une large part à la loi de Liquidation et réorganisant l'administration financière.

Mais ces réformes, le peuple égyptien ne les acceptait qu'à regret. Elles l'humiliaient profondément, car il voyait en elles la preuve trop manifeste de l'intervention étrangère.

Aussi lorsqu'à la suite du mouvement nationaliste qui se produisit à la fin de 1881, la Chambre des députés se réunit au Caire, elle réclama d'abord le droit de voter le budget. C'était un coup mortel porté à l'institution du contrôle qui devenait dès lors inefficace. Car ce n'était pas par de simples avis qu'on pouvait espérer désormais influencer une Chambre appuyée sur l'armée. C'était du moins l'opinion de M. de Blignières qui donna sa démission en mars 1882. Son successeur M. Brédif ne devait

pas rester longtemps en fonctions. Peu de temps après son arrivée l'insurrection militaire éclatait. Arabi-Pacha s'empara du pouvoir.

Lorsque l'ordre fut rétabli le Khédive rentre au Caire. M. Brédif regagna de nouveau son poste (octobre 1882), avec ordre du gouvernement français de reprendre ses fonctions dans toute leur plénitude et particulièrement d'assister au Conseil des ministres toutes les fois qu'il y serait convoqué (1). M. Colvin, le contrôleur anglais, recevait par contre des instructions inverses et l'Angleterre dès ce moment (octobre 1882) ne cachait plus son intention de supprimer le contrôle anglo-français.

Dans une note de Lord Lyons, ambassadeur à Paris, à M. Duclerc, ministre des affaires étrangères, le gouvernement anglais prétendait que « les événements récents démontraient que le système du contrôle n'était pas exempt de défauts et de dangers sérieux », et proposait la nomination d'un unique conseiller financier européen. A son avis, ce projet « fournissait de plus grandes facilités pour le développement indépendant du peuple égyptien » (2).

En réalité ce n'était pas la suppression du contrôle en lui-même que l'Angleterre poursuivait, mais bien plutôt celle du contrôleur français. Les attributions du conseiller financier rappelaient étrangement celles des contrôleurs et par européen elle entendait dire anglais. Somme toute elle se proposait désormais d'avoir la haute main sur les

(1) *Documents diplomatiques*, Égypte, 1882-83, p. 76.

(2) *Documents diplomatiques*, Égypte, 1882-83, p. 88.

affaires d'Égypte et d'être la seule à exercer le protectorat de fait que la France lui avait jusqu'alors disputé.

Peu de temps après, le Khédive demandait au gouvernement français de vouloir bien renoncer à une institution qui n'avait plus, disait-il, de raison d'être. Sans parler d'autres inconvénients « le contrôle, par suite de son dualisme et de son caractère politique, déterminait des abus administratifs incontestables, soulevait les susceptibilités légitimes des Égyptiens et portait atteinte à l'autorité du gouvernement vis-à-vis du pays » (1).

Le gouvernement égyptien faisait d'ailleurs valoir qu'il n'était pas besoin du consentement des puissances puisque le contrôle avait été établi par lui en 1876, *proprio motu*, et en 1879 avec l'assentiment de l'Angleterre et de la France seules. Il suffisait donc de l'accord entre ces deux puissances pour le faire disparaître.

En fait, le contrôle n'existait plus. M. Colvin, refusant d'exercer ses fonctions, M. Brédif ne pouvait remplir une grande partie des siennes à cause de leur caractère solidaire.

La France consentit donc à regret à l'abandon du contrôle, première conséquence de sa non-participation à l'expédition anglaise. Cet abandon, elle ne voulut pas tout d'abord le faire sans compensation. On parla d'augmenter les attributions de la Caisse en lui adjoignant l'administration des Daïras et des Domaines et d'en donner la pré-

(1) *Documents diplomatiques, Égypte, 1882-83*, p. 95.

sidence au commissaire français. Mais l'entente se faisait difficilement. Les négociations traînaient en longueur, si bien que le gouvernement français les rompit et annonça qu'il reprenait en Égypte sa liberté d'action (1). Au fond, l'Angleterre obtenait satisfaction, le contrôle anglo-français avait vécu.

Il n'avait pas mérité les attaques dont il fut l'objet. Sans doute, il produisit des froissements, blessa les susceptibilités et l'amour-propre national, conséquences inévitables de toute immixtion étrangère. Mais il a été aussi un des meilleurs moyens de relever l'Égypte et matériellement et moralement, et comme l'a dit M. Anatole Leroy-Beaulieu (2) : « N'était-ce donc rien que d'apporter aux anciens sujets du prodigue Ismaïl des habitudes d'ordre et d'économie, de donner aux pachas comme aux derniers cheiks des leçons d'honneur, de probité et d'équité ». Il a dérangé les habitudes indigènes, déconsidéré les pratiques de l'administration orientale. Ce furent sans doute ses plus grands torts.

(1) *Documents diplomatiques*, Égypte, 1882-83.

(2) *Revue des Deux-Mondes*, août 1882.

CHAPITRE VIII

ADMINISTRATIONS INTERNATIONALES SPÉCIALES.

I. — *Domaines.*

La Commission supérieure d'enquête avait posé en principe qu'aucun sacrifice ne devait être demandé aux créanciers avant que tous les sacrifices raisonnables eussent été consentis par le débiteur. En conséquence elle avait proposé que les biens des Daïras du Khédive et des membres de sa famille fussent transférés à l'État dont les ressources avaient probablement servi à leur acquisition.

C'est ce que fit la loi de liquidation (art. 40) qui convertit formellement en propriétés de l'État les domaines des Daïras Sanieh et Kassah, hypothéqués pour la dette générale de la Daïra Sanieh par la convention du 12 juillet 1877. Déjà par décret du 26 octobre 1878 le Khédive agissant au nom des membres de sa famille avait cédé à l'État leurs biens immobiliers consistant en 425, 729 feddans de terres et en maisons. Ces biens furent affectés à la garantie de l'emprunt dit domanial de 8 millions 1/2 liv. sterl. émis en vertu d'un contrat conclu avec les maisons Rotschild and sons de Londres et Rotschild frères de Paris. Un décret du 15 novembre 1879 (1) élaboré d'accord avec toutes

(1) *Documents diplomatiques, Égypte, 1878-79.*

les puissances participantes à la réforme judiciaire déclara ces biens insaisissables jusqu'au complet amortissement de l'emprunt domanial. Les créanciers qui avaient fait prendre hypothèque sur ces biens en vertu des jugements obtenus avant le 2 février 1879 date de l'inscription de l'hypothèque pour l'emprunt Rotschild furent désintéressés par la loi de liquidation.

La maison Rotschild avant de s'engager avec le Khédive avait désiré obtenir des gouvernements français et anglais « certaines assurances impliquant des garanties de bonne administration pour les biens destinés à servir de gage (1) ». Il fut convenu que les revenus de ces biens (2) seraient gérés par une commission spéciale formée de 3 personnes : un délégué égyptien, un français, un anglais, désignés par leurs gouvernements respectifs et qui ne pourraient être renvoyés sans leur assentiment.

C'est cette commission qui fut créée par le décret du 6 avril 1878. Elle administre les domaines, perçoit leurs revenus, procède à l'aliénation des terres et verse aux maisons Rotschild toutes les sommes destinées au service de la dette. Dans le cas où le produit des terres serait insuffisant à l'assurer, elle réclame au Trésor les revenus de la province de Kenh affectés subsidiairement à la garantie de l'emprunt. Elle ne peut procéder à l'aliénation des terres qu'en

(1) *Documents diplomatiques*, M. Waddington à l'ambassadeur français à Londres, 1878-79, p. 129.

(2) Les terres hypothéquées pour le service de l'emprunt domanial sont principalement situés dans la Haute-Égypte et cultivées en cannes à sucre.

vue de l'amortissement de l'emprunt et pour une somme annuelle maxima de 300.000 liv. sterl. Ces revenus doivent être employés aux dépenses ordinaires d'administration, au paiement des impôts dans les provinces où ils sont affectés au service de la dette consolidée et enfin aux intérêts de l'emprunt domanial, s'il y a un excédent, au paiement des impôts dans les provinces non affectées et à l'amortissement.

D'après un jugement du tribunal mixte du Caire (19 mai 1880), la commission d'après sa composition et ses attributions est considérée « comme une *tierce détentrice* dans l'intérêt tant du débiteur indigène que des créanciers, en majeure partie européens » (1). Elle a donc une nature mixte et internationale et par conséquent les tribunaux mixtes sont compétents pour connaître de ses contestations avec les indigènes.

D'après le décret du 6 juin 1890, le gouvernement égyptien a été autorisé à créer à un intérêt de 4 0/0 une nouvelle dette domaniale pour rembourser au pair ou convertir les obligations 5 0/0 encore en cours.

Les économies résultant de la conversion sont déposées à la caisse de la dette, en attendant que les puissances se soient mises d'accord avec l'Égypte sur leur emploi.

II. — *La Daïra Sanieh.*

La loi de liquidation réunit en une seule dette consolidée les obligations de la Daïra Kassah et de la Daïra

(1) *Compte rendu des travaux de la commission*, 1881.

Sanieh. Cette dette a été convertie par le décret du 6 juin 1890 (1). Les terres de la Daïra sont situées dans la Basse-Égypte et cultivées en coton. Elles sont devenues propriété de l'État en 1880.

D'après l'acte du 12 juillet 1877 et la loi de liquidation, l'organisation administrative de la Daïra comprend :

- 1° Un directeur général nommé par le Khédive ;
- 2° Un conseil de direction composé du directeur et de 2 contrôleurs désignés par les gouvernements anglais et français ;
- 3° Un conseil supérieur composé du ministre des Finances, des commissaires anglais et français de la Caisse de la dette et du conseil de direction.

Le directeur général a tous les pouvoirs d'administration sous les réserves que nous verrons. A la fin de chaque exercice budgétaire, il fait un rapport sur la gestion de l'exercice précédent. Le conseil de direction nomme et révoque tous les employés supérieurs, approuve les baux de terre d'une étendue moindre de 3000 feddans et pour une période inférieure à 6 ans. D'une manière générale, il intervient chaque fois qu'il le juge utile ; c'est lui qui autorise le directeur à plaider.

Le conseil supérieur vote le budget, vérifie et approuve les comptes annuels de l'administration, autorise les emprunts, les aliénations et les baux importants, fixe le montant du compte courant et détermine le mode de placement des sommes composant le fonds de réserve.

(1) *Documents diplomatiques*, Egypte, 1884-93.

Le conseil de direction veille au paiement des coupons et opère l'amortissement par rachats ou tirage au sort des obligations au moyen des fonds disponibles à cet effet. Les contrôleurs de la Daïra sont en outre considérés comme les représentants légaux des porteurs d'obligations de la dette générale de la Daïra (art. 57 loi de liquidation). Ils peuvent poursuivre contre le gouvernement par la voie judiciaire l'exécution légale des engagements qu'il a contractés vis-à-vis des créanciers.

III. — *Administration internationale spéciale des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie.*

Les revenus résultant de leur exploitation ont été affectés au service de la dette privilégiée. Il importait donc avant tout qu'ils fussent bien administrés. Le décret du 18 novembre 1876 créa une administration spéciale de ces branches d'exploitation du domaine public. Les dispositions de ce décret maintenues par la loi de liquidation (art. 24) ont revêtu un caractère international qu'elles avaient déjà en fait et qu'elles ont eu dès lors en droit.

Cette administration spéciale se compose d'un fonctionnaire anglais, président, d'un fonctionnaire français et d'un Égyptien, les deux premiers nommés par le Khédive sur la désignation de leurs gouvernements respectifs. Elle présente au choix du ministre les fonctionnaires supérieurs des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie, et nomme les employés inférieurs qu'elle peut suspendre et révoquer. Elle propose au Conseil des

ministres qui décide, les dépenses extraordinaires. Elle seule modifie les tarifs, les règlements, passe les contrats relatifs à l'achat du matériel soit fixe, soit roulant, ordonne les travaux relatifs à l'amélioration des voies ferrées et à l'entretien du port.

Elle doit verser immédiatement à la Caisse de la dette, les revenus nets de son administration et lui rendre des comptes mensuels et trimestriels.

CHAPITRE IX

LA CAISSE DE LA DETTE.

Elle est le pivot de l'administration financière. Il suffit d'examiner son rôle multiple pour saisir dans ses grandes lignes la législation internationale qui régit les finances de l'Égypte.

Créée spontanément en 1876 par Ismaïl-Bey elle faisait partie du système au moyen duquel il essaya de relever le crédit de l'Égypte et « d'assurer toutes garanties aux intérêts engagés (1) ». Elle fut tout d'abord une institution du droit administratif égyptien bien que ses membres aient été dès l'origine des étrangers. Elle conserva ce caractère jusqu'en 1880 époque où la loi de liquidation en fit une institution internationale garantie par les grandes puissances qui successivement y feront entrer un commissaire. La convention de Londres de 1885, le décret du 12 juillet 1888, relatif au fonds de réserve et celui du 6 juin 1890, au sujet de la conversion sont venus augmenter ses attributions mais sa charte fondamentale est restée le décret khédivial du 2 mai 1876.

Dans les premières années la caisse comprenait quatre commissaires-directeurs, représentant l'Angleterre, l'Au-

(1) Décret du 2 mai 1876.

triche-Hongrie, la France et l'Italie désignés par leurs gouvernements respectifs et nommés par le Khédive. A partir de 1885, l'Allemagne et la Russie ont également chacune un commissaire. Ce sont officiellement des fonctionnaires égyptiens, ils sont rétribués par le Khédive, mais ne peuvent accepter aucune autre fonction en Égypte.

La nomination des commissaires est valable pour 5 années (décret du 2 mai 1876) avec faculté de renouvellement pour une seconde période. Pendant ce laps de temps, le Khédive n'a pas le droit de révoquer les commissaires de sa seule autorité, car il est lié par la désignation du gouvernement étranger. D'autre part, le gouvernement étranger ne peut pas rappeler le commissaire désigné par lui, sans le consentement du gouvernement khédivial, car il est devenu fonctionnaire égyptien. Après l'expiration des cinq ans, le Khédive a le droit, si le commissaire y est disposé, de lui continuer ses fonctions sans avoir besoin à cet effet d'une désignation nouvelle de son gouvernement d'origine et peut-être même sans avoir à se préoccuper d'une volonté contraire de ce gouvernement, cas qui d'ailleurs est sans exemple.

Inversement si le Khédive après l'expiration de la période de cinq ans, voulait de sa seule autorité renvoyer un commissaire, la chose lui serait pratiquement difficile car si son gouvernement le déléguaît de nouveau, le Khédive serait encore contraint de le nommer.

En résumé il n'est au pouvoir ni du Khédive seul, ni du gouvernement d'origine d'enlever à un commissaire ses

fonctions. Il faut pour cela l'accord des 2 parties (1). Ces dispositions assurent aux commissaires une grande indépendance vis-à-vis de l'Égypte et les mettent également à l'abri d'une pression politique exercée par leur gouvernement.

A l'égard des créanciers, leur indépendance est assurée par ce fait que les créanciers n'ont aucune influence directe sur leur nomination.

Mais cette indépendance ne saurait être poussée trop loin sans danger. Dans l'hypothèse où un commissaire manquerait d'une façon grave à ses devoirs, le Khédive et le gouvernement d'origine seront-ils obligés d'attendre l'expiration de ses fonctions ? ou pourront-ils le révoquer avant ? C'est une question très controversée, mais en général on se rallie à cette opinion que pour des motifs disciplinaires la révocation est possible (2).

En dehors de manquement grave à ses fonctions, un commissaire peut, pour des motifs politiques par exemple, léser les intérêts des créanciers. Il est alors certain que ceux-ci auront le droit d'en appeler aux tribunaux de la réforme en vertu de l'article 10, titre I^{er} du Règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Égypte. D'après cet article, les étrangers ont la faculté d'assigner valablement devant les tribunaux mixtes le gouvernement et les administrations de l'État ainsi que les fonctionnaires égyptiens. Car si les tribunaux ne peuvent empêcher

(1-2) Kauffman, *Les commissaires de la caisse de la dette égyptienne et le droit international*.

l'exécution d'une mesure administrative, ils peuvent statuer sur les atteintes qui ont été portées par un acte administratif aux droits acquis d'un étranger.

Un autre caractère de l'indépendance de la caisse, c'est qu'elle nomme et révoque elle-même ses employés, règle ses rapports avec ses correspondants et désigne notamment les banques du pays et de l'étranger auxquelles elle confie le service de la dette. Elle établit elle-même son budget qui est soumis à l'approbation du gouvernement égyptien, car c'est l'État qui supporte les dépenses de la caisse.

A bien examiner le décret de 1876, il apparaît que la caisse joue un triple rôle :

- 1° Elle représente légalement les créanciers ;
- 2° Elle administre les revenus affectés à la dette et fait le service des emprunts, remplissant l'office de banquier pour le compte de l'État égyptien ;
- 3° Elle participe à l'administration financière générale et la contrôle.

M. Kauffmann a pu dire d'elle qu'elle jouait le rôle de syndic de la banqueroute de l'Égypte et il est certain que cette comparaison est en bien des points exacte. Le syndic administre et emploie l'actif du failli dans l'intérêt de la masse des créanciers et dans le but d'arriver à couvrir leurs créances. D'un autre côté, il se substitue dans bien des cas au débiteur, il est son mandataire légal, administre ses biens, encaisse ses revenus, agit pour lui et le représente en justice.

De même la caisse, en recevant les revenus affectés au

service de la dette, en les employant au paiement des intérêts et à l'amortissement, représente tantôt les créanciers, tantôt le débiteur égyptien. Sans doute les fonctions de syndic ne sont jamais que provisoires, tandis que celles de la caisse sont appelées à durer longtemps encore, mais cela tient à ce qu'il s'agit ici de dettes d'État et de dettes consolidées, par conséquent s'étendant sur une longue période.

1. — *La caisse représente les créanciers.*

C'est la raison même de son existence. C'est parce que les droits individuels des créanciers ne leur fournissaient pas des garanties suffisantes que les décrets de 1876 créèrent la Caisse de la dette.

L'article 38 de la loi de liquidation est ainsi conçu : « Les commissaires de la dette, représentants légaux des porteurs de titres, auront qualité pour poursuivre devant les tribunaux de la réforme contre l'administration financière, représentée par le ministre des Finances, l'exécution des dispositions concernant les affectations des revenus, les taux d'intérêt des dettes, la garantie du Trésor et généralement toutes les obligations qui incombent à notre gouvernement, en vertu de la présente loi, à l'égard du service des dettes privilégiées et unifiées. »

D'après la loi de liquidation, les droits collectifs des créanciers qui ont été reconnus et garantis par l'accord des puissances sont les suivants :

1^o Un droit de gage sur certains revenus que nous avons

énumérés plus haut. En vertu de ce droit, l'État ne peut modifier les revenus engagés sans le consentement de la Caisse organe des créanciers « le gouvernement ne pourra sans l'avis conforme des commissaires pris à la majorité, porter, dans aucun des impôts spécialement affectés à la dette, des modifications qui pourraient avoir pour résultat une diminution de la rente de cet impôt » (art. 8, décret du 2 mai 1876, Loi de liquidation).

Le gouvernement est en outre obligé de suivre les règles établies par la loi de liquidation pour faire rentrer les revenus affectés au service de la dette. Spécialement les receveurs sont tenus de verser immédiatement les impôts perçus à la caisse. Ils ne sont déchargés que par la quittance qu'elle leur donne et ne pourraient, pour se soustraire à cette obligation, invoquer un ordre supérieur du gouvernement. Ils sont personnellement responsables.

Ce droit de gage est naturellement opposable aux tiers qui ne peuvent entraver les droits des créanciers sur les revenus affectés au service de la dette consolidée.

2° Les revenus affectés doivent être employés au service des différentes dettes d'après le rang et dans l'ordre fixés par la loi de liquidation ; les décrets du 27 juillet 1885 et du 6 juin 1890 c'est-à-dire : 1° l'emprunt garanti ; 2° la Privilégiée ; 3° l'Unifiée.

3° Les puissances signataires de la convention de 1885 se sont engagées vis-à-vis des créanciers de l'emprunt garanti à faire, en cas d'insuffisance, l'annuité, de 507, 125 L. E.

4° Dans le cas où les ressources engagées ne suffiraient pas, le gouvernement égyptien est obligé d'y pourvoir avec les revenus des provinces non affectées.

5° Les créanciers ont le droit d'exiger que les coupons soient payés à l'échéance dans les localités indiquées, en or et sans déduction.

Enfin d'une manière générale les créanciers ont tous les droits qui leur sont reconnus par la loi de Liquidation et les décrets internationaux qui ont pu la modifier ou la compléter. L'exercice de ces droits est confié aux commissaires représentants légaux des créanciers. Les actions fondées sur ces droits sont intentées contre le ministre des finances comme représentant l'administration financière du gouvernement égyptien.

Souvent il arrivera qu'un jugement des tribunaux mixtes, consacrant les droits des créanciers ne sera pas exécutoire contre le gouvernement parce que sa réalisation empiéterait sur le pouvoir administratif et gouvernemental.

Alors le tribunal évaluera en argent l'intérêt que les créanciers avaient à la réalisation de leur droit et la prestation en argent, équivalent de cet intérêt, sera poursuivie contre le gouvernement khédivial par voie de contrainte.

C'est la théorie soutenue par M. Kauffmann et qui semble se dégager d'un jugement du tribunal du Caire (9 décembre 1884) relaté dans le compte rendu de 1884.

En septembre 1884, le ministre des finances ordonna aux receveurs des provinces affectées de ne verser jusqu'au 25 octobre au lieu de la totalité des revenus — comme le

voulait la loi de liquidation — que les sommes nécessaires pour couvrir l'annuité de la dette privilégiée, et les coupons d'intérêt de l'Unifiée. Quant au surplus il ordonna de le verser au ministre des finances. La caisse saisit le tribunal du Caire qui reconnut que les sommes versées au Trésor l'avaient été irrégulièrement (9 décembre), mais comme après le 25 octobre le droit de faire verser directement les sommes à la caisse par les percepteurs ne pouvait plus être réalisé, le gouvernement fut condamné à payer à la caisse une somme égale à celle dont il s'était indûment enrichi.

En outre les fonctionnaires de l'État égyptien sont civilement responsables du dommage causé aux créanciers de l'État par la violation de leurs droits collectifs dans la mesure où cette violation leur est imputable. Des actions en dommages-intérêts peuvent être intentées contre eux par les commissaires de la dette.

Les commissaires de la caisse sont d'une façon indiscutable les mandataires légaux des créanciers. Il est à ce sujet un cas intéressant à signaler. Dans l'hypothèse où la caisse causerait elle-même un préjudice aux créanciers ou porterait atteinte à leurs droits soit qu'elle les ait insuffisamment défendus ou qu'elle ait pris une décision qui leur est préjudiciable, un seul commissaire pourrait-il représenter les créanciers et aurait-il en tant que mandataire une action individuelle qui lui permettrait d'intervenir utilement ? Le gouvernement égyptien l'a longtemps contesté.

Il est cependant certain, comme l'ont soutenu MM. Baravelli et Vetsera en 1884 que, lorsque plusieurs personnes ont reçu le même mandat légal, chacune d'elles a isolément le droit d'agir pour la défense des intérêts dont la garde leur a été solidairement confiée, afin de dégager sa responsabilité personnelle contre un recours éventuel du mandant. C'est la thèse du Code civil français (art. 1852). Le tribunal mixte du Caire l'a adopté dans un jugement à la date du 9 décembre 1884 (1). « Attendu qu'il est de règle
« en thèse générale que chaque mandataire peut faire
« séparément tous les actes inhérents à une commune
« administration lorsque le mandat n'a pas spécialisé les
« fonctions ou n'a pas expressément stipulé que l'un ne
« pourrait agir sans l'autre. »

II. — *Fonctions administratives de la caisse. — Gestion des fonds.*

La gestion des fonds affectés au service de la Dette comprend :

- 1° La réception des sommes versées à la caisse ;
- 2° L'échange des monnaies d'argent contre des monnaies d'or ;
- 3° La remise des fonds en Europe ;
- 4° Le paiement direct des coupons ;
- 5° Le tirage au sort des obligations à amortir ;
- 6° L'emploi des fonds affectés aux amortissements par rachats ;

(1) Compte rendu des travaux de la Caisse, 1884.

7^o La vérification des paiements faits à Londres, Paris, Alexandrie.

La caisse de la Dette tient lieu de caisse du Trésor pour les fonds affectés au service des différentes dettes. Les fonctionnaires chargés de percevoir les impôts et les recettes des provinces affectés et des administrations spéciales sont tenus de les verser immédiatement à la caisse qui seule peut leur donner décharge. Ils doivent envoyer chaque mois un relevé de leurs recettes et de leurs versements et en outre des bordereaux supplémentaires aux approches de chaque échéance du coupon (art. 32, 33, loi de Liquidation).

A l'aide de ces documents, les commissaires peuvent suivre la réalisation des prévisions budgétaires et reconnaître si les versements effectués représentent exactement le montant net des recouvrements.

Dans le cas où les revenus engagés ne suffiraient pas, la caisse comble le déficit en vendant les obligations qui constituent le fonds de réserve. Si le déficit dépasse le fonds de réserve, le ministre des finances doit sur sa demande le couvrir immédiatement.

Le coupon est payable en or, aussi les banques qui fournissent du change à la caisse n'acceptent que cette monnaie. La caisse est autorisée à accepter des paiements en denrées et les commissaires ont le droit exclusif de veiller à leur réalisation (1).

En résumé la caisse remplit ici pour le compte du gou-

(1) Compte rendu des travaux de la Caisse, 1878.

vernement égyptien le rôle d'un receveur général des finances et d'un banquier.

III. — *La caisse participe à l'administration financière en général et la contrôle.*

La dotation de la Dette, son administration confiée à une commission spéciale, telles étaient les mesures destinées à rassurer les créanciers de l'Égypte. Mais pour que ces garanties fussent vraiment sérieuses, il était de toute nécessité que le gouvernement khédivial fût mis en garde contre lui-même et ne courût plus le risque de retomber dans les errements qui l'avaient conduit à sa déconfiture. Aussi le décret de 1876 et la loi de Liquidation confièrent à la caisse un contrôle sur certains actes de l'administration financière.

1° Le consentement de la caisse est nécessaire pour introduire dans les impôts donnés en gage une modification qui serait de nature à en diminuer le produit (art. 8 du décret du 2 mai). C'est ainsi que la caisse a été appelée à plusieurs reprises à donner son approbation soit pour modifier les droits d'importation sur les tombacs, ou pour la décharge de l'impôt foncier (1), la suppression de certains droits d'octroi (2) et bien d'autres qu'il serait trop long de rapporter ici.

2° En outre le gouvernement s'engage à ne pas contracter un nouvel emprunt sans le consentement de la caisse

(1) Compte rendu des travaux de la Caisse, 1887.

(2) Compte rendu des travaux de la Caisse, 1888.

« et à n'émettre aucun bon du Trésor, ni aucun autre emprunt de quelque nature qu'il soit. Cependant si pour des motifs d'urgence nationale le gouvernement se trouvait dans la nécessité de recourir au crédit, il pourrait le faire dans la limite du strict besoin et sans porter aucune atteinte à l'affectation des revenus destinés à la caisse de la dette publique, ni aucune division à leur versement et à leur destination. Ces emprunts ne pourraient être contractés qu'après l'avis conforme des commissaires directeurs » (art. 37, loi de Liquidation).

3° Dans le cas où il y a contestation entre le gouvernement et l'administration des chemins de fer, des télégraphes et du Port d'Alexandrie sur la question de savoir si une dépense doit ou non être considérée comme extraordinaire, c'est la caisse qui tranche le différend. Dans le premier cas, il doit y être pourvu sur les ressources générales du Trésor ; dans le second cas, le gouvernement autorise, avec l'approbation de la caisse, cette administration à prélever sur ses recettes les sommes nécessaires pour cette dépense.

4° L'article 5 du décret du 28 juillet 1885 (1) fixe le montant nominal (1 million liv. sterl.) des avances qui peuvent être consenties au ministre des Finances et cela avec le consentement de la caisse. Le ministre des Finances doit donc lui prouver que ce crédit n'a pas été atteint.

5° D'après la loi de Liquidation, article 36, la caisse pu-

(1) Compte rendu des travaux de la commission, 1885.

blie chaque année un compte rendu officiel de ses actes et soumet sa gestion au contrôle des comptes de l'État.

IV. — *Fonds de réserve.*

Une attribution très importante de la caisse, qui dans ces dernières années a donné lieu à beaucoup de controverses, est relative à la gestion et à la disposition des fonds de réserve.

On peut distinguer trois catégories de fonds de réserve.

I. — Le fonds de réserve général. Créé par le décret du 12 juillet 1888 (1), il comprend la moitié de l'excédent des revenus engagés pour le service annuel de la dette et la moitié des revenus non engagés qui restent après que le budget de l'État est couvert, et cela jusqu'à concurrence de 2 millions L. E. Les sommes qui en font partie sont déposées à la caisse de la dette et employées par elle en achats de titres de la dette égyptienne.

Il est destiné : 1° à parfaire les sommes nécessaires au service de la dette en cas d'insuffisance des revenus affectés (art. 3, décret du 12 juillet) ; 2° à combler l'insuffisance des revenus non affectés pour pourvoir aux dépenses ordinaires de l'État prévues et autorisées par le décret du 27 juillet 1885 (2) (art. 18) et autres consenties ou à consentir par les puissances ; 3° à des dépenses extraordinaires engagées conformément à l'avis préalable de la Commission de la dette (art. 3, al. 3).

(1) *Documents diplomatiques*, Egypte, 1884-93, p. 108.

(2) Les dépenses autorisées par les puissances et à imputer sur les revenus non affectés ont été arrêtées au chiffre de 5,237.000 L. E.

C'est à propos de ce dernier article que s'est engagé le procès sur la question de savoir si la caisse pouvait autoriser le gouvernement égyptien à prélever 500.000 livres sterling pour faire face aux dépenses de la guerre du Soudan. On sait que quatre commissaires sur six s'étaient prononcés pour l'affirmative malgré l'opposition formelle de leurs collègues français et russe, MM. Louis et Yonine (1), qui, d'accord avec les groupes de créanciers, Herbaut, Zervaducchi et consorts, intentèrent une action en restitution contre le gouvernement égyptien. Ils se basaient sur ce fait que d'abord, il n'y avait pas eu unanimité des commissaires et qu'ensuite si l'alinéa 3 de l'article 3 parle de dépenses extraordinaires, il n'a pas pu avoir en vue des dépenses aussi exceptionnelles qu'une expédition militaire. Cela serait trop manifestement contraire aux intentions des puissances qui, afin d'empêcher le gouvernement khédivial de retomber dans ses errements antérieurs, avait fixé précédemment le budget annuel de l'Égypte à une somme déterminée que le gouvernement ne peut dépasser. D'ailleurs, l'alinéa 2 du même article 3 réserve expressément le droit des puissances puisqu'en permettant de pourvoir au moyen du fonds de réserve aux dépenses budgétaires ordinaires, il ajoute : « et autres consenties ou à consentir par les puissances ». La commission n'était donc pas compétente pour autoriser le prélèvement. « Les puissances (2) seules, disait M. Louis à ses collègues, pour-

(1) Compte rendu des travaux de la commission, 1897.

(2) Procès-verbal de la séance du 26 mars 1893. Compte rendu, 1896.

raient nous mettre en mesure de délibérer, en nous conférant par un mandat spécial les pouvoirs nécessaires, sous la condition que la décision ne serait prise qu'à l'unanimité, comme entre les puissances elles-mêmes, et nous n'avons pas ce mandat. » Il y avait d'ailleurs des précédents, les puissances avaient délégué leurs pouvoirs aux commissaires dans d'autres circonstances, en 1888, par exemple, lorsqu'il s'était agi de modifier les impôts sur le timbre et sur les patentes (1).

Dans l'espèce, le gouvernement khédivial n'avait donc qu'à s'adresser aux puissances « qui seules pouvaient apprécier si l'affectation d'une partie du fonds de réserve à ses opérations militaires dans le Soudan était justifiée (2) ».

Le tribunal mixte du Caire condamna le gouvernement égyptien et la caisse de la Dette. En appel, la Cour d'Alexandrie déclara irrecevables les demandes des groupes de créanciers Herbault, Zervadduchi et consorts, et admit celles de MM. Louis et Yonine comme seuls chargés de la représentation légale des droits collectifs des créanciers (art. 4 du décret du 2 mai 1876, modifié par article 38 de la loi de Liquidation), les simples porteurs de titres ne pouvant agir que pour la défense de leurs droits individuels.

Dans ses considérants, la Cour consacrait le droit pour les commissaires d'agir individuellement pour défendre les droits collectifs des créanciers. « Attendu que les commissaires ont été investis du mandat de défendre les droits de

(1) Compte rendu des travaux de la commission, 1888.

(2) Rapport de M. Louis.

l'ensemble collectif et international des créanciers ; que soit dans l'intérêt de ceux-ci, en cas d'erreur ou de négligence de ses collègues, soit pour mettre sa responsabilité à couvert de tout recours éventuel, chacun d'eux investi d'un pouvoir personnel a donc le droit d'agir individuellement (1). »

Quant au fond elle donnait entièrement raison à MM. Louis et Yonine et condamnait le gouvernement égyptien à restituer au fonds de réserve la somme de 300.000 L.E. « Attendu que si l'on rapproche les dispositions des paragraphes 2 et 6 de l'article 3 (2), on est amené à se demander comment les puissances, qui s'étaient réservé dans le paragraphe 2 le droit de statuer elles-mêmes sur toutes les dépenses nouvelles, quelque minimes qu'elles soient, pouvant surcharger le budget ordinaire, auraient pu, dans le paragraphe 3, donner à la commission de la Dette le droit exorbitant de consentir seule des dépenses de guerre pouvant absorber d'un seul coup tout le fonds de réserve au grand détriment du bon fonctionnement de la caisse.

« Attendu que la disposition du paragraphe 8 portant que la dépense extraordinaire ne pourra être engagée qu'après avis préalable de la commission de la Dette suppose nécessairement que cet avis ne peut porter que sur des matières administratives, qu'il est en effet certain que le mandat de la commission de la Dette n'est qu'administratif et financier et n'a aucun caractère politique, d'où la

(1) Arrêt du 2 décembre 1896. Compte rendu.

(2) Décret du 12 juillet 1888.

conséquence que les puissances n'ont pu autoriser le gouvernement égyptien à engager avec le fonds de réserve des dépenses de guerre, c'est-à-dire des dépenses essentiellement politiques, sur le simple avis préalable de cette commission. »

Pour terminer ce qui concerne le fonds de réserve général, nous devons ajouter que, lorsqu'il dépasse 2 millions L. E., l'excédent est employé à l'amortissement des différentes dettes dans les conditions prévues par le décret de 1885 (art. 22) (1). Au 31 décembre 1897, le fonds de réserve s'élevait à 1,489.918 L. E.

II. — Le fonds de réserve spécial est entièrement à la disposition du gouvernement égyptien. Il comprend la moitié de l'excédent des revenus engagés pour le service de la dette et la moitié de l'excédent des revenus non engagés qui reste après que le budget de l'État est couvert (art. 21, décret de 1885). Il est administré par la caisse et affecté à des dépenses administratives.

III. — Le troisième fonds de réserve comprend : 1° les économies réalisées par la conversion de la privilégiée en 1890 et la différence entre la dotation de l'ancienne privilégiée et les exigences du service de la nouvelle ; 2° les économies réalisées à la suite de la conversion des titres de la dette générale de la Daïra Sanieh et des obligations domaniales hypothécaires d'Égypte 5 0/0. Au 31 décembre 1897, ce fonds de réserve atteignait le chiffre de 2.767.256 L. E.

(1) En commençant par le garanti, puis la privilégiée et l'unifiée.

V. — *Mode de votation de la commission.*

Avant de terminer notre étude sur le fonctionnement de la Caisse de la dette publique, nous examinerons une question qui a soulevé beaucoup de controverses, celle de savoir si les décisions de la commission doivent être prises à l'unanimité ou à la majorité, dans les cas où son autorisation est nécessaire.

Seul l'article 8 du décret du 2 mai 1876 donne à cet égard une solution précise : « le gouvernement ne pourra, sans avis conforme des commissaires qui dirigent la Caisse de la dette publique, pris à la majorité, porter dans aucun des impôts spécialement affectés à la dette, des modifications qui pourraient avoir pour résultat une diminution de la rente de cet impôt. » Cette règle est-elle une exception ou bien au contraire indique-t-elle le droit commun. L'une et l'autre opinion ont été soutenues.

D'après la première, qui est celle de M. Pélissier du Rausas (1), l'unanimité des voix est absolument nécessaire. En effet la Caisse n'est pas un conseil de gouvernement puisqu'elle représente des intérêts opposés à ceux de ce gouvernement. Elle n'est pas non plus un conseil d'administration parce que les intérêts qu'elle défend ne sont pas identiques. S'ils se confondent, ce n'est que vis-à-vis du gouvernement égyptien. En réalité ils sont distincts et les membres de la commission représentent des groupes de

(1) *Revue générale de droit international*, 1895, p. 234.

créanciers dont les intérêts peuvent être différents. Il semble plutôt qu'elle soit la réunion des délégués des puissances et de même que dans un Congrès diplomatique la majorité ne peut faire la loi à la minorité.

La seconde opinion est celle de M. Kauffmann. La caisse peut toujours décider à la majorité des voix dans les affaires administratives qui lui sont confiées. C'était l'opinion qu'il émettait en 1891 (1). Il se fondait sur cette considération que l'action administrative de la caisse, se composant d'une grande quantité d'actes isolés, deviendrait presque impossible dans la pratique, si on exigeait l'unanimité. C'était également, disait-il, l'opinion des puissances, puisque dans les cas où elles avaient jugé l'unanimité nécessaire, elles l'avaient expressément stipulée. Il en avait été ainsi lorsqu'elles autorisèrent le gouvernement égyptien à légiférer d'accord avec la commission sur les impôts du timbre et des patentes (2).

Depuis, M. Kauffmann s'est montré moins affirmatif. Il distingue (3) entre les actes administratifs ordinaires et les actes extraordinaires et il n'admet plus que pour les premiers le principe de la simple majorité. Il ne nous dit pas d'ailleurs comment il les distingue. C'est là une question de fait qu'il ne sera pas toujours facile de résoudre.

M. Politis (4) dans une thèse ingénieuse a cherché à con-

(1) La dette publique égyptienne et le droit international, *Revue de droit international et de législation*, 1891, p. 287.

(2) Afin que ces impôts puissent frapper les étrangers.

(3) *Les commissaires de la Caisse de la Dette égyptienne et le Droit international*.

(4) Politis, *Revue générale de droit international* 1896, p. 252

cilier les deux opinions. Il faut selon, lui, s'inspirer du rôle complexe de la caisse. Toutes les fois qu'elle agit principalement comme représentant les créanciers, l'unanimité des voix est nécessaire. Que si, au contraire, elle n'intervient que comme tuteur, pour contrôler les actes de la vie administrative de l'État, la simple majorité suffira. C'est donc là encore une question de fait. Mais si les actes administratifs soumis au contrôle des commissaires portent préjudice aux créanciers, l'unanimité sera nécessaire. Et puis la mission principale de la caisse n'est-elle pas avant tout de défendre les droits et les intérêts des créanciers. Toutes ses autres attributions ne lui ont été données que pour la mieux remplir. Elles n'en sont qu'une conséquence, un accessoire. Ainsi donc même avec cette théorie on aboutit à la nécessité de l'unanimité dans la plupart des cas.

CHAPITRE X

L'EMPRUNT GARANTI ET LA CONVERSION.

Dans les premières années qui suivirent la loi de Liquidation, l'Égypte réussit à faire face à ses charges, mais les troubles politiques qui se produisirent en 1882 à la suite de l'insurrection d'Arabi-Pacha et qui se terminèrent par le bombardement d'Alexandrie et l'occupation anglaise, jetèrent de nouveau le désordre dans ses finances. À la fin de 1884 il était devenu nécessaire de contracter un nouvel emprunt destiné à combler le déficit des années précédentes et à indemniser les victimes d'Alexandrie. Or à ce moment l'Égypte parut, c'était surtout une opinion anglaise, incapable d'ajouter les charges d'un nouvel emprunt à celles de sa dette déjà existante. Quelques modifications à la loi de liquidation étaient nécessaires, c'est pour cela que nous voyons les puissances intervenir au sujet de l'emprunt de 1885.

En effet sans cette raison, il eût suffi au gouvernement égyptien du consentement des commissaires de la Dette et de l'autorisation du Sultan. A la vérité puisque depuis 1880 les puissances intervenaient officiellement dans l'administration de l'Égypte, il n'était pas admissible de rejeter sur elle seule toutes les conséquences des événe-

ments qui venaient de se produire et il semblait légitime que les puissances n'ayant pas réussi à les empêcher malgré leur immixtion prissent aussi leur part de responsabilité. Elle se traduisit par la garantie qu'elles accordèrent au nouvel emprunt.

Le 17 mars 1885, l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie et la Turquie signèrent une déclaration (1) suivie d'un projet de convention et de décret, dans laquelle elles reconnaissaient la nécessité d'apporter des modifications à la loi de Liquidation et l'équité de soumettre leurs nationaux résidant en Égypte aux mêmes taxes que les indigènes. Par le même acte le Sultan autorisait le Khédive à contracter l'emprunt.

La convention fut signée le 18 mars 1885 et le décret khédivial promulgué le 2 juillet.

Les puissances contractantes, à l'exception de la Turquie, s'engagèrent : 1^o à garantir conjointement et solidairement le service régulier d'un emprunt de 9 millions de livres sterling dont l'annuité fut fixée à 315.000 livres sterling ; 2^o à porter la nouvelle loi à la connaissance des puissances qui ont pris part à l'établissement des tribunaux de la réforme, en vue d'obtenir leur adhésion. En janvier 1886, elles avaient toutes adhéré.

Aux termes du décret, l'annuité destinée au service de l'emprunt (315.000 l. st.) est prélevée comme première charge sur les revenus affectés au service de la dette pri-

(1) *Documents diplomatiques*, Egypte, 1885.

vilégiée et de l'Unifiée. Le service de l'amortissement étant momentanément suspendu dans l'avenir il était limité par l'article 22. « Les fonds destinés à l'amortissement seront jusqu'à concurrence de L. E. 87.750 exclusivement employés à l'amortissement de l'emprunt garanti. Le surplus sera affecté à l'amortissement des autres dettes dans les conditions établies par la loi de Liquidation. » Un impôt de 5 0/0 sur le montant des coupons de la Privilégiée et de l'Unifiée fut établi pendant les années 1885 et 1886. Des certificats, constatant le droit éventuel au remboursement de l'impôt, furent délivrés aux porteurs de titres. Ils furent d'ailleurs remboursés avec les excédents budgétaires des années suivantes.

La conversion.

Grâce à la sage administration des finances par la commission internationale, l'Égypte avait vu rapidement renaître son crédit et la confiance qu'elle inspirait désormais pouvait lui permettre de se procurer de l'argent à un taux moins élevé que celui des emprunts qui constituaient sa dette publique. Aussi en 1890 on songea à une conversion partielle destinée à alléger les charges du pays. Le gouvernement khédivial, d'accord avec la commission, rechercha et obtint le consentement des puissances, qui lui était nécessaire pour modifier la loi de Liquidation. Il fallait en effet conserver aux nouveaux emprunts, les garanties des anciens et distraire des revenus affectés au service de la dette une somme équivalente aux économies obtenues par

a conversion. En outre, l'intervention des puissances était indispensable afin que les prescriptions (1) du décret applicables aux créanciers des dettes antérieures eussent force de loi pour les tribunaux de la réforme.

Le décret du 6 juin 1890 fut donc rendu avec leur assentiment et elles s'engagèrent à le porter collectivement à la connaissance des autres puissances.

Il autorisait le gouvernement égyptien à créer à un taux n'excédant pas 4 0/0 : 1° une dette privilégiée destinée à convertir ou à rembourser en espèces et au pair les titres actuellement en circulation de la dette privilégiée 5 0/0 et les titres en circulation de l'emprunt 4 1/2 0/0 de 1888 ;

2° Une dette domaniale ;

3° Une dette Daïra Sanieh, destinées à rembourser ou à convertir les dettes antérieures 5 0/0.

Toutes les dispositions concernant les anciennes dettes ainsi que les affectations et les garanties qui leur étaient assurées étaient maintenues.

Le décret du 7 juin 1890 règle les conditions de la conversion de la dette privilégiée. La nouvelle dette porte intérêt à 3 1/2 0/0. Elle fut émise à 9 0/0 et comptée au même cours au porteurs qui accédèrent à la conversion. Ils touchèrent en outre une soulte en espèces, représentant la différence entre le prix d'émission et le montant nominal de leurs anciens titres.

(1) Par exemple la fixation du délai après lequel le remboursement ne pourrait plus être exigé.

Le décret du 5 juillet 1890 autorisa la conversion de la Daïra Sanieh en une nouvelle dette 4 0/0. Elle fut comptée aux porteurs des anciennes obligations à 85/00 de leur valeur nominale.

La nouvelle dette domaniale aux taux de 4 1/4/00 non remboursable avant 15 ans fut créée par le décret du 18 mars 1893. Les porteurs qui n'acceptèrent pas la conversion furent remboursés intégralement en espèces, du montant nominal de leurs obligations.

Les économies sur la Daïra et la Domaniale ne sont pas fixes. Elles se modifient suivant les amortissements opérés sur le produit des aliénations. Dans l'année 1893, elles s'élèvent pour la Daïra à 45.044 L. E., pour la Domaniale à 23.481, pour la Privilégiée à 265.037.

Avant de terminer notre étude sur la commission de la dette nous donnerons ici un tableau relatant la cote officielle des valeurs égyptiennes à la Bourse de Paris au 31 décembre de chaque année. Nous ne connaissons pas de meilleur éloge à faire de l'habile administration de la Commission, de la confiance qu'elle a su inspirer et qui s'est communiquée aux titres des emprunts dont elle a la gestion. Grâce à elle l'Égypte jouit d'un crédit vraiment extraordinaire, que livrée à ses propres ressources elle n'eût jamais pu espérer.

Cote officielle des valeurs égyptiennes au 31 décembre.

Années	Unifiée	Privilégiée	Daira	Domaniale
1877	165	266 fr.	177,50	
1878	256	356,25	297	368,50
1879	259	408	345	441
1880	355	480	375	480
1881	362,50	460	365	450
1882	355	465	350	450
1883	317	445	310	428
1884	321	442	312	450
1885	322	440	310	445
1886	379	486	368	482
1887	370	504	352	491
1888	419	516	399	512
1889	472	517	422	519
1890	485	462	482	515
1891	483	459	480	520
1892 (1)	99,15	94,40	100,10	104
1893	101	93,50	103	104
1894	103	101,60	103	105
1895	103	99	101	104
1896	103,40	101	104	105
1897	107	103	104	107
1898	107	104,25	102	104

(1) En 1892 les obligations de 500 francs ont été divisées en titres de 580 francs.

LIVRE II

LE CONTROLE EUROPÉEN ET LES FINANCES HELLÉNIQUES

CHAPITRE PREMIER

SITUATION DE LA GRÈCE AU LENDEMAIN DE LA GUERRE
AVEC LA TURQUIE, 1897-1898.

Lorsqu'éclata la guerre avec la Turquie, la situation financière depuis quelques années déjà était des plus mauvaises. En 1893, la Grèce avait renoncé à faire face à ses engagements et la loi du 22 décembre 1893 avait organisé sa faillite. Depuis huit ans, elle était au régime du cours forcé et ne pouvait plus assurer le service de sa dette extérieure presque tout entière payable en or. Le ministère Ralli, au début de l'année 1893, avait essayé de retarder le dénouement de la crise en contractant à Londres l'emprunt du Funding-Loan dont les obligations devaient être remises en paiement des coupons et de l'amortissement des autres emprunts extérieurs.

C'était un remède peu efficace car il était probable que

trois ans plus tard la Grèce ne serait pas plus riche et certain que sa dette se serait accrue de 100 millions. Ce système ne fut d'ailleurs appliqué que pendant un semestre et la loi du 22 décembre trancha la difficulté en déclarant qu'il ne serait payé provisoirement aux porteurs de titres, que 3 0/00 en or sur leurs coupons à échoir. D'ailleurs le gouvernement hellénique annonçait qu'il était tout disposé à entrer en négociations directes avec ses créanciers et à examiner les arrangements qui lui seraient proposés.

Les porteurs de titres accueillirent très mal cette solution. Ils craignaient non sans raison que ce provisoire devînt définitif et les journaux de l'époque retentirent de leurs plaintes et de leurs protestations. Les porteurs allemands réunis à Berlin adressèrent au chancelier de l'Empire une pétition dans laquelle ils sollicitaient l'intervention du gouvernement impérial afin d'obtenir l'institution d'une commission internationale, chargée de l'organisation et de la surveillance permanente des finances du royaume hellénique. Cette demande fut d'ailleurs repoussée par M. de Caprivi qui se contenta de conseiller aux créanciers allemands de s'entendre avec les groupes français et anglais en vue de poursuivre des négociations directes avec le gouvernement grec (1). Mais l'idée d'un contrôle européen devait faire son chemin. Elle reparut avec les malheurs de la Grèce.

En effet dès le début des négociations en vue de la paix,

(1) Kebedgy, *Revue générale de droit international public*, t. I, p. 252.
L'Economiste européen, 29 octobre 1893.

quelques jours à peine après la signature de l'armistice qui suspendait les hostilités (5 juin 1897) il était question de demander à la Grèce l'établissement d'une commission internationale. C'était du moins l'intention de l'Angleterre et de l'Allemagne (1). Quant au gouvernement français tout ce qu'il pouvait faire en cette circonstance était de s'abstenir de l'initiative d'une semblable démarche. On sait combien l'opinion publique pendant toute la durée de la guerre avait été favorable à la cause grecque. Le gouvernement représenté alors par M. Hanotaux, obligé de la sacrifier pour des raisons politiques, avait à cœur de ne pas lui porter lui-même ce dernier coup. Il craignait de blesser profondément le sentiment public et les susceptibilités d'un peuple qui n'avait pas craint de se jeter dans la plus folle des entreprises pour satisfaire ses rêves d'ambition et d'orgueil. Mais au fond il désirait cette mesure qu'il ne voulait pas proposer lui-même. Il la jugeait en effet très utile à la Grèce. Elle hâterait la conclusion de la paix et l'évacuation du territoire et consoliderait son crédit fortement ébranlé par le peu de souci qu'elle avait montré de ses engagements.

Bien que vivement pressé par les puissances, le gouvernement hellénique acceptait avec peine l'idée de se soumettre à un contrôle étranger. Mais les garanties qu'il proposait, la réorganisation de la Société des monopoles (2) avec des délégués étrangers dans le Conseil d'administra-

(1) *Documents diplomatiques*, mai-décembre 1897, p. 35.

(2) Société anonyme qui est chargée du recouvrement de certains impôts.

tion, parurent tout à fait insuffisantes et il dut se résigner à accepter le principe de l'intervention financière. C'était une condition de l'adhésion de l'Angleterre aux préliminaires de paix (1). Ils furent signés le 18 septembre 1897. L'article 2 stipulait le chiffre de l'indemnité de guerre 4 millions L. T. Un arrangement devait intervenir dans la suite pour permettre le paiement de cette indemnité sans porter atteinte aux droits acquis des créanciers plus anciens. A cet effet, il serait institué à Athènes une convention internationale composée des représentants des puissances médiatrices à raison d'un membre par puissance. Le gouvernement hellénique ferait adopter une loi agréée préalablement par les puissances, qui réglerait son fonctionnement et placerait sous son contrôle absolu la perception et l'emploi des revenus suffisant au service de l'emprunt de guerre et des autres dettes nationales.

(1) *Documents diplomatiques*, Grèce, mai-décembre 1897, p. 54.

CHAPITRE II

LA COMMISSION INTERNATIONALE D'ÉTUDES POUR L'ORGANISATION DU CONTRÔLE ET LA DETTE PUBLIQUE HELLÉNIQUE.

En exécution de l'article 2 les puissances nommèrent chacune un délégué. Ils se réunirent à Athènes en commission d'études pour travailler au projet de loi sur l'organisation du contrôle et au règlement de l'ancienne dette hellénique (octobre 1897) ; c'étaient, pour la France, M. Du-bois de l'Estang, inspecteur des finances ; pour l'Allemagne, M. Testa, assisté de M. Kauffmann, MM. Suzzara, Law, Bodio, Smirnow pour l'Autriche, l'Angleterre, l'Italie et la Russie.

La Commission adressa son rapport (1) aux puissances le 21 janvier 1898. Il se divisait en trois parties ;

1° La situation générale des revenus et charges du Royaume hellénique ;

2° Les arrangements financiers relatifs au règlement de la dette actuelle et à la conclusion du futur emprunt.

3° L'organisation du contrôle international.

Le rapport était suivi d'un projet de loi sur le contrôle à voter par le parlement hellénique, d'un projet de statuts de la société des monopoles et d'une convention à conclure

(1) *Documents diplomatiques, Grèce, Commission internationale*, 1898, p. 4.

entre elle et le gouvernement hellénique. Ces différents projets devaient recevoir l'approbation des puissances et ont d'ailleurs été adoptés tels quels.

La dette publique hellénique. — Elle se divise en dette publique or et en dette publique en drachmes-papiers.

Dette publique or. — Elle comprend : l'emprunt de 1833 contracté avec la garantie des puissances au capital de 60 millions. L'annuité à verser par la Grèce aux puissances avait été fixée à 900.000 francs (note du 28 décembre 1864 et article 6 du traité du 29 mars 1864).

Les six emprunts émis de 1881 à 1893 :

1° Emprunt 5 0/0 1881 au capital de 120 millions de francs remboursables en 40 ans et gagés par les droits sur le tabac, les annuités des terres et plantations, le solde disponible sur le produit des douanes d'Athènes, du Pirée, de Pata, de Zante.

2° Emprunt 5 0/0 de 1884 au capital nominal de 170 millions, dont 100 millions seulement furent émis en obligations remboursables au pair au moyen de 15 tirages semestriels. Il est garanti par le produit des douanes de Volo et d'Arta et le surplus disponible sur les recettes des autres douanes, des droits de timbre, sur le tabac, des annuités des terres et plantations.

3° Emprunt 4 0/0 monopoles, au capital nominal de 135 millions de francs remboursables en 150 semestres.

Il était gagé au moyen du produit des monopoles du sel, du pétrole, des allumettes, des cartes à jouer, du papier à cigarettes, de l'émeri de Nados.

4° Emprunt 4 0/0 1889 (rente) au capital de 155 millions, sans affectation spéciale de revenus.

5° Emprunt 5 0/0 1890 (Pirée, Larisse) contracté pour construire le chemin de fer du Pirée à Larisse, le produit net de l'exploitation est affecté au service de l'emprunt. Le capital émis a atteint 60 millions, remboursables en 198 tirages semestriels.

6° Emprunt de consolidation 5 0/0, 1893 ou Funding-Loan, qui devait assurer pendant 2 ans et demi le service des autres emprunts extérieurs. Les obligations créées devaient être remises au pair en paiement des coupons et de l'amortissement de ces emprunts ; le système ne fonctionna que pendant un semestre et il ne fut émis qu'un peu moins de 10 millions.

Le revenu annuel des titres représentait une dépense de 28.276.875 francs ainsi répartie.

EMPRUNTS	Intérêts Francs	Amortissements d'après le budget de 1883	Total
5 °/° 1881.....	5.175.000	1.720.000	6.895.000
5 °/° 1884.....	4.526.550	1.440.000	5.966.550
4 °/° 1887 (Monopoles)....	5.321.800	370.000	5.691.800
4 °/° 1889 (Rente).....	6.200.000	»	6.200.000
5 °/° 1890 (Pirée-Larissa)...	2.995.075	41.500	3.836.575
5 °/° 1893 (Funding-Loan)...	486.950	»	486.950
	<u>24.705.375</u>	<u>3.571.500</u>	<u>28.276.875</u>

Depuis longtemps le gouvernement hellénique ne faisait face à ses charges qu'au moyen du crédit. La création des Funding-Loan était un acheminement vers la faillite qui fut consommée par la loi du 22 décembre 1893. Elle suspendit le service de l'amortissement et réduisit l'intérêt

du coupon à 3 0/00 de sa valeur nominale, ce qui ne nécessitait plus que 7.441.612 francs pour assurer le service de la dette.

Le gouvernement avait annoncé que ces dispositions seraient transitoires et qu'il allait entrer en négociations avec les porteurs. Elles furent entamées, mais n'aboutirent pas.

Dette flottante en or. — L'ensemble de cette dette représentait en janvier 1898 un capital de 31.375.093 nécessitant un intérêt de 1.048.049 francs.

Elle se composait d'emprunts faits aux banques d'émission et d'avances faites à la caisse publique par ces mêmes établissements.

Dette publique en drachmes-papiers. — Elle comprend :

1° La dette envers les héritiers du roi Othon 4.017.856 drachmes 4 0/0. La charge annuelle est de 200.000 drachmes ;

2° L'emprunt patriotique de 1885, au capital de 30 millions, 2.709.886 seulement furent couverts. Il est représenté par des obligations de 10 drachmes sans intérêts amortissables au pair et avec lots. Charge annuelle 45.360 drachmes.

3° Six emprunts en obligations amortissables ou en rentes.

Emprunt 6 0/0 1874, ramené à 5 0/0 par une loi de 1888. Capital 26 millions, charge annuelle, 1.015.175 drachmes.

Emprunt 8 0/0 1876, ramené à 5 0/0, en 1888, au capital de 10 millions, charge annuelle, 44.312 francs.

Emprunt 1884, 7 0/0, puis 5/12/00 au capital de 9 millions, charge annuelle, 489.500 francs.

Emprunt 4 0/0 1887, au capital de 15 millions de drachmes, charge annuelle, 591.800 drachmes.

Emprunt 4 0/0 1892, capital 6 millions et demi, charge annuelle, 1.050.250 drachmes.

Emprunt 5 1/2 0/0 à la caisse des routes nationales, capital restant, 1.711.545 drachmes ; service annuel, 94.134 drachmes.

Le total des emprunts est 60.723.795 drachmes en capital, 3.295.172 drachmes en intérêts.

La dette flottante en drachmes-papiers se composait de bons du Trésor, de billets des banques d'émission mis en circulation pour le compte de l'État, soit 112.345.362 dr. en capital ; 1.927.053 drachmes en intérêts.

D'après les évaluations du Ministre des finances, le déficit pour l'année 1897 était évaluée à 40 millions de drachmes.

En résumé, le total de la dette non amortie s'élevait à 760.305.388 francs.

CHAPITRE III

RÈGLEMENT DE LA DETTE. — LE NOUVEL EMPRUNT.

Rien ne fut changé au service de l'emprunt garanti par les trois puissances en 1835 pour la liquidation des autres emprunts. Or, la Commission internationale prit pour bases les propositions émanées des créanciers eux-mêmes et formulées à Paris en 1896 par les comités des porteurs.

L'article 2 (annexe à la loi sur le contrôle) (1) divise les emprunts or en trois groupes :

- | | | |
|------------------------|---|------------------------------|
| 1 ^{er} groupe | { | 1887 Monopoles, 4 0/0 |
| | { | 1893 Funding-Loan, 5 0/0. |
| 2 ^e groupe | { | 5 0/0 1881. |
| | { | 5 0/0 1884. |
| | { | 5 0/0 1890 (Pirée, Larisse). |
| 3 ^e groupe | | Rente 4 0/0. |

Une somme de 14.850.000 drachmes, devant produire au minimum 9 millions de francs or, sera annuellement affectée (art. 3) : 1^o à servir aux dits emprunts, dans l'ordre du classement en groupes, un intérêt minimum de 4 3/00 de l'intérêt originel pour le 1^{er} groupe.

De 32/00 pour le 2^e et le 3^e groupe.

2^o A l'amortissement soit par rachat, soit par voie de

(1) La loi sur le contrôle est du 2 mars 1898.

tirage au sort. La dépense effectuée à ce titre sera égale à 2 0/0 de l'intérêt originel des titres en circulation. Pendant les cinq premières années la proportion devra être réduite à 1 0/0. Les économies réalisées sur le change, la plus-value des impôts affectés au service de la dette or seront appliquées jusqu'à concurrence de 60/00 à cette même dette, savoir :

30/00 au relèvement de l'intérêt, 30/00 à l'augmentation de l'amortissement.

Si les sommes fixées par l'article 3 n'étaient pas réalisées au moyen des produits des revenus affectés, la différence serait parfaite avec les ressources générales de l'État.

D'après l'article 39 « toutes les dispositions contraires « à la présente loi sont et demeurent abrogées ». Cette clause doit être entendue en ce sens que les porteurs renoncent à se prévaloir des avantages et des garanties spéciales attachées à l'origine aux divers emprunts de la dette hellénique.

Tant qu'à la dette en drachmes-papiers, nous en parlerons très brièvement car elle n'a pas été placée sous le contrôle de la Commission. Aux termes de la loi internationale les emprunts en drachmes-papiers, devaient être unifiés en un emprunt de conversion réduisant de 50/00 l'intérêt originel.

Tant qu'à la dette flottante elle sera amortie au moyen de rachats annuels qui commenceront en 1900 et qui ne doivent pas être inférieurs à 2 millions de drachmes par an.

L'emprunt garanti de 1898. — Il est destiné au paiement de l'indemnité de guerre et à liquider la situation financière c'est-à-dire à couvrir le déficit de 1897 et les déficits probables des années suivantes.

D'après le traité de paix, l'indemnité de guerre est fixée à 4 millions L. T., soit 92 millions de francs plus 100.000 L. T., soit 2. 300.000 francs pour les dommages causés aux propriétés privées. Ce fut sur l'initiative de la Russie que les puissances garantirent cet emprunt. « La situation financière de la Grèce ne lui permettant pas d'offrir les garanties matérielles nécessaires à l'emprunt en question, au moyen de ses propres ressources, S. M. l'empereur a jugé devoir prendre l'initiative d'une proposition adressée aux deux autres grandes puissances protectrices de la Grèce, à la France et à l'Angleterre, en vue d'assurer, de concert avec la Russie, la garantie collective à trois de cette opération financière en vertu de l'entente concertée entre elle en 1832 (1). » La France et l'Angleterre adhèrent à cette proposition et le 18 février les délégués des 3 puissances (2) se réunissaient à Paris en conférence pour étudier la question. Ils arrêtèrent un projet de convention de garantie à signer entre les 3 puissances, un projet de loi et de décret royal autorisant l'émission de l'emprunt à soumettre au gouvernement hellénique, qui sont devenus la loi du 1^{er} avril 1898 et le décret du 7 mai 1898.

(1) M. de Mohrenheim à M. Hanotaux, 22 janvier 1898. *Documents diplomatiques*, Grèce, 1898.

(2) M. Dubois de l'Estang, Law et Raffalovitch.

D'après la convention signée le 29 mars (1) les trois puissances s'engageaient à garantir conjointement et solidairement (art. 9) un emprunt dont le maximum en capital ne dépasserait pas 170 millions de francs et en intérêts $2\frac{3}{4}/00$, 150 millions devaient être émis immédiatement, 93 pour l'indemnité de guerre, 55 pour l'emprunt dit économique, c'est-à-dire destiné à combler le déficit de 1897 et le remboursement de la dette flottante. Les vingt autres millions étaient réservés pour couvrir les déficits éventuels des années 1898 et suivantes et ne doivent être émis qu'au fur et à mesure des besoins.

Le service de cet emprunt est assuré au moyen d'une annuité fixe calculée, amortissement compris, à $3,60/00$ du capital nominal et fourni par les revenus affectés au service de la dette hellénique d'après la loi du contrôle.

Aux termes d'une déclaration additionnelle du 21 avril 1898, au cas où le service de l'annuité ne serait pas assuré 15 jours à l'avance au moyen des ressources mises à la disposition de la Commission, par le gouvernement hellénique, les puissances avanceraient chacune le $1/3$ de l'insuffisance dument constatée (art. 3).

Le 10 mai, l'emprunt fut émis à Paris, Londres et St-Petersbourg et le 13 juin 1898 le dernier terme de l'indemnité de guerre était versé à la Turquie.

(1) *Documents diplomatiques*, Grèce, 1898. Emprunt de l'indemnité de guerre hellénique.

CHAPITRE IV

LES REVENUS AFFECTÉS. — LA SOCIÉTÉ DE RÉGIE.

Ce sont les produits bruts des monopoles sur le sel, le pétrole, les allumettes, les cartes à jouer, le papier à cigarettes et l'émeri de Nados ;

Les droits sur le tabac ;

Les droits de timbre ;

Les droits d'importation perçus par la douane du Pirée, le tout formant un revenu évalué à 39,600,000 drachmes, sur lequel on prélève les frais d'administration de la Commission internationale, les frais d'exploitation des monopoles et de perception des droits que nous venons d'énumérer.

Les plus-values qui pourraient se produire dans le rendement sont attribuées au service des emprunts dans la proportion de 60/00. En prévision d'insuffisance sont affectées à titre supplémentaire les douanes de Laurium, Patras, Volo, Corfou. Si elles ne suffisent pas, vingt jours avant l'échéance, la Commission internationale doit mettre le

(1) La culture et la vente du tabac sont libres en Grèce. L'Etat s'est seulement réservé le droit exclusif du hachage qui s'effectue dans ses fabriques moyennant divers droits qui s'élèvent ensemble à 5 drachmes 80 par ocque (1280 gr.). Le paiement des droits est constaté au moyen de banderoles livrées aux négociants contre argent comptant et apposées sur les boîtes ou paquets de tabac.

gouvernement hellénique en demeure de verser la différence.

Les monopoles affectés au service de la dette étaient auparavant le gage spécial de l'emprunt 1887 4 0/0, ils étaient administrés par une société anonyme hellénique sous la raison sociale de « Société de régie des monopoles de Grèce ». Cette société avait rempli son mandat à la satisfaction de tous et la Commission internationale pensa qu'elle ne pourrait mieux faire que de le lui conserver. En effet elle aurait été obligée de constituer une administration autonome très coûteuse et qui par son caractère n'aurait pas manqué d'éveiller des susceptibilités et de faire naître des conflits. En outre, l'intérêt de la société étant de développer les recettes qui lui sont confiées, la Commission était assurée d'un rendement plus élevé, d'une perception plus économique qu'avec un personnel spécial sous son autorité directe, mais qu'elle aurait été obligée de recruter en grande partie dans le pays et sur lequel il lui eût été difficile, même avec la discipline la plus sévère, d'exercer une autorité complète.

La Société des monopoles est donc restée en possession de ses anciennes attributions, mieux précisées et étendues la perception des droits sur le tabac, de timbre et des douanes affectés au service de la dette.

Elle les exerce d'ailleurs sous le contrôle absolu de la Commission internationale.

(1) Elle porte le nom de « Société de régie des revenus affectés au service de la dette publique hellénique ».

Les nouveaux statuts (1) de la société ont été soumis à l'assentiment des puissances, ils ne pourront être modifiés ou révoqués qu'avec le consentement de la Commission ou sur sa demande (art. 14 de la loi sur le contrôle). Il en a été de même pour la convention conclue avec le gouvernement hellénique en vue de régler l'étendue exacte de ses obligations et de déterminer le montant des commissions qui lui sont accordées.

Un membre de la Commission internationale assiste aux séances du conseil d'administration et à l'assemblée générale et, par son intermédiaire, elle peut opposer son veto à toute mesure qu'elle juge contraire à la loi ou préjudiciable à ses intérêts (art. 43 des statuts).

La Commission approuve la nomination du directeur général ou des sous-directeurs. Elle peut exiger l'exclusion de tout employé dont la gestion aurait donné lieu à des sujets de plainte. Elle peut se faire communiquer les différents registres et la correspondance, visiter ou faire visiter les agences et dépôts de la société et s'assurer de leur bon fonctionnement.

Le capital social est de 4 millions en titres de la dette hellénique or qui forment son cautionnement vis-à-vis de la Commission (art. 5 des statuts). La durée du privilège est de 30 ans.

(1) *Documents diplomatiques, Grèce. Travaux de la Commission internationale*, p. 61.

CHAPITRE V

LA COMMISSION INTERNATIONALE DE CONTROLE DES FINANCES ÉCONOMIQUES.

Elle est avant tout une institution internationale. Créée par la loi de contrôle à laquelle prirent part l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie, il faudrait leur accord pour la supprimer ou la modifier. Elle doit surveiller la perception et l'emploi des revenus affectés au service du nouvel emprunt et des autres dettes nationales. Son contrôle doit durer jusqu'à la complète extinction des emprunts or contractés à l'étranger depuis 1881.

Ses membres ne sont pas des fonctionnaires grecs, ce sont des délégués des puissances. Ils sont nommés directement par elle. Leur nomination est préalablement communiquée au gouvernement hellénique d'après les usages diplomatiques et leur entrée en fonctions lui est notifiée. Ils jouissent d'ailleurs des mêmes droits que le personnel des légations accréditées en Grèce. Par conséquent la durée de leurs fonctions dépend uniquement de la puissance qui les envoie et le gouvernement hellénique n'a d'autre recours contre eux que d'agir diplomatiquement auprès d'elle.

La Commission se compose de six membres (1) représentant les six grandes puissances. Un fonctionnaire grec représente le gouvernement hellénique auprès de la Commission. Il n'a que voie consultative et sert d'intermédiaire entre la Commission et les autorités locales. Il porte le titre de commissaire légal du gouvernement.

La Commission prélève sur les revenus affectés une somme maxima de 150.000 francs destinés à couvrir ses frais d'administration et une partie des émoluments de ses membres (60.000 fr.). Ce chiffre est fixé pour une période de 5 ans ; il faut pour la modifier l'accord des puissances et de la Grèce. Chaque année elle notifie son budget au gouvernement après l'avoir établi. Elle présente également un rapport annuel qui doit être publié.

La Commission est représentée dans ses rapports avec le gouvernement et les tiers par son président (2). Il signe en son nom les actes et la correspondance et veille à l'exécution de ses décisions. Pendant la première année, les membres chargés des fonctions de président ont été élus par leurs collègues. Dans la suite ils doivent l'être chacun à leur tour en suivant l'ordre alphabétique des puissances, pour une durée maxima de 6 mois. L'entrée en fonctions de chaque nouveau président doit être notifiée au gouvernement.

(1) MM. de Winckler, Oppenheimer, Dubois de l'Estang, Fitz-Gerald-Law, Donelli, Troiansky (Allemagne, Autriche, France, Grande-Bretagne, Italie, Russie).

(2) La commission égyptienne n'a pas de président. Il fut question d'en nommer un au lendemain de l'abolition du contrôle en 1882, mais ce projet n'aboutit pas.

La Commission nomme et révoque les employés dont elle a besoin. Pour exercer son contrôle sur l'administration des revenus affectés, elle désigne des agents qu'elle fait agréer par le gouvernement. Les agents dans l'exercice de leurs fonctions jouissent de la protection accordée aux fonctionnaires de l'État. Ils ont droit, ainsi que les employés, à des pensions servies par le gouvernement et ils sont assujettis par contre aux retenues mensuelles prescrites par les lois du royaume.

La Commission étant avant tout un organe international et ses membres des délégués des puissances, il semblait que ses décisions dussent être prises à l'unanimité. La loi du contrôle en a décidé autrement. Elle a pensé que l'unanimité serait trop souvent difficile à obtenir et entraverait la marche régulière des affaires. Aussi l'article 3 stipule-t-il que la majorité absolue est suffisante. Il faut au moins trois membres présents pour que la délibération soit valable. Les membres absents ou empêchés peuvent voter par écrit. Dans le cas où des membres n'auraient pas pris part au vote, la décision pourra être rapportée sur la demande de deux membres dans le délai d'un mois. La seconde délibération sera définitive.

En ce qui concerne son règlement intérieur, la Commission l'arrête elle-même. Ainsi que la caisse de la dette publique d'Égypte :

- 1° Elle représente légalement les créanciers ;
- 2° Elle administre les revenus affectés et fait le service de la dette ;

3° Elle contrôle les services de l'État qui concourent à l'administration des revenus affectés.

1. — *Elle représente les créanciers.*

Aux termes de l'article 39 « toutes dispositions contraires à la présente loi et aux décrets et règlements rendus pour son exécution sont et demeurent abrogées ». Un commentaire de cette disposition approuvé par les délégués des puissances a été donné le 12 janvier 1898 par M. Streit, ministre des finances de la Grèce. « L'article 39 doit être entendu en ce sens que les dispositions relatives aux garanties spéciales des anciens emprunts sont considérées comme abrogées et que les porteurs de titres renoncent à s'en prévaloir. »

Les droits reconnus aux créanciers par la loi de contrôle seront exercés dorénavant par la Commission. Ce sont :

1° Un droit de gage sur certains revenus, énumérés plus haut (monopoles, droit sur le tabac, sur le timbre, etc.). Le gouvernement hellénique s'interdit de modifier les lois et règlements relatifs à l'assiette et au tarif des impôts perçus sous forme de monopoles ou de droits sans l'assentiment de la Commission (1). Il peut modifier les tarifs de douane, sans que cela entraîne une diminution de produit ou bien alors il serait tenu d'affecter immédiatement, au service de la dette des revenus supplémentaires en compensation.

(1) Art. 38. Loi sur le contrôle, *Documents diplomatiques. Travaux de la Commission internationale*, p. 53.

2° Le gouvernement hellénique ne peut frapper aucun impôt général ou spécial sur les titres, intérêts ou remboursements des dettes visées par les articles 7 à 10, ni sur les sommes provenant des revenus affectés au service de ces dettes (1).

3° Les revenus affectés doivent être employés au service de l'intérêt et de l'amortissement des différentes dettes dans le rang et dans l'ordre qui leur sont attribués c'est-à-dire : 1° emprunt 1898 ; 2° emprunt 1833 ; 3° les 3 groupes des emprunts or de 1881 à 1893.

4° Les détenteurs des titres de l'emprunt 1833 ont un recours spécial contre les 3 puissances garantes, Angleterre, France, Russie. Ainsi d'ailleurs que les créanciers de l'emprunt 1898 vis-à-vis des trois mêmes puissances qui se sont engagées à parfaire l'annuité nécessaire au service de l'intérêt en cas d'insuffisance des revenus du gouvernement hellénique.

5° Dans le cas où les revenus affectés ne suffiraient pas le gouvernement est obligé de verser immédiatement la différence (2).

6° Les créanciers ont le droit d'exiger que les coupons soient payés à l'échéance en or et sans déduction dans les localités (3) indiquées par le règlement de l'ancienne dette et la loi d'émission du nouvel emprunt.

7° Lorsque le produit des impôts dépassera dans son

(1) Art. 27. Loi sur le contrôle, *Documents diplomatiques. Travaux de la Commission internationale*, p. 48.

(2) Art. 13, Loi sur le contrôle.

(3) Athènes, Berlin, Francfort-sur-le-Mein, Londres et Paris.

ensemble les évaluations de la loi sur le contrôle, les créanciers ont le droit d'exiger, que 60/00 de la plus-value nette leur soit appliqué dans la proportion de 30/00 au relèvement de l'intérêt et 30/00 à l'amortissement.

Les droits des créanciers exercés par la Commission sont garantis vis-à-vis des tiers, car la loi de contrôle déclare « interdits et de nul effet, les actes d'exécution forcée, saisie-arrêt, séquestre etc... sur les sommes, valeurs ou créances placées sous le contrôle de la Commission internationale » (1). Elle n'aura donc qu'à demander aux tribunaux helléniques la nullité de ces actes dans le cas où ils se produiraient.

Ils le sont également vis-à-vis du gouvernement. En effet s'il y a désaccord entre lui et la Commission, ce ne sont ni les tribunaux de droit commun, ni les juridictions administratives qui seront saisis de l'affaire. On pouvait craindre qu'ils ne fussent pas suffisamment indépendants. En second lieu la Commission apparaît surtout ici comme représentant les puissances et le litige relève non du droit international privé, mais du droit public.

On a donc eu recours à l'arbitrage. Chacune des parties désigne un arbitre, et en cas de partage, le Président de la confédération helvétique nomme un tiers arbitre dont la sentence est en dernier ressort (2).

Les réclamations que la société de régie des monopoles

(1) Art. 34. Loi sur le contrôle.

(2) Cette procédure n'était pas utile en Egypte où l'existence des tribunaux mixtes donne toute garantie d'impartialité.

peut formuler contre la Commission sont adressées au gouvernement hellénique qui cherche un terrain d'entente entre elles. Si les deux parties ne peuvent arriver à la conciliation, la société représentée par le gouvernement a recours à l'arbitrage dans les mêmes conditions que plus haut.

Dans le cas où les créanciers verraient leurs intérêts lésés par des faits imputables à la Commission, je crois qu'ils pourraient l'assigner devant les tribunaux helléniques en vertu de l'article 34 de la loi sur le contrôle. « La Commission internationale peut ester en justice devant les tribunaux ordinaires soit comme demanderesse soit comme défenderesse en matière civile ou commerciale sauf dans les cas prévus par les articles précédents. »

II. — *Elle administre les revenus affectés.*

Nous avons vu plus haut quel était le mode de perception des revenus affectés et comment la Commission s'était déchargée sur la Société de régie des monopoles du soin de percevoir et de centraliser les produits des impôts concédés.

Les fonctions spéciales à la Commission sont : 1^o la réception des sommes perçues par la société de régie. Elles sont versées une fois par semaine à la caisse du contrôle ou, sur son ordre, à la banque nationale de Grèce qui les conserve pour le compte de la Commission et fait gratuitement pour elle le service d'encaissement et de paiement.

2^o La remise des fonds en Europe. L'achat des traites

sur l'étranger a lieu dans les 15 jours qui suivent les versements en vertu d'ordres arrêtés par la Commission avec le concours d'un délégué de la Banque nationale (1).

3° Le paiement des coupons. 8 jours avant chaque échéance au plus tard, elle doit remettre aux établissements payeurs les provisions nécessaires au service du coupon y compris les commissions de banque.

4° Le rachat des titres ou amortissement par tirage au sort. Elle opère de concert avec le gouvernement et suivant les règles établies par la liquidation de l'ancienne dette et l'émission du nouvel emprunt.

5° Elle vérifie l'emploi régulier des fonds par les établissements payeurs et prélève sur les revenus affectés les frais de commission, les frais de transport de l'or à l'étranger et les courtages pour l'achat du change et de l'or.

III. — *Elle contrôle les services concourant à l'administration des revenus affectés.*

Ce contrôle s'exerce au moyen des inspections et des vérifications auxquelles peuvent se livrer ses membres dans les bureaux de perception et établissements appartenant au service des revenus concédés.

Elle peut nommer des agents spéciaux, sous réserve de l'agrément du gouvernement, pour remplir cette mission et requérir de lui des inspections et des surveillances spéciales.

Les chefs de service des administrations qui sont sous

(1) Art. 24, Loi sur le contrôle.

son contrôle doivent lui adresser par l'entremise du gouvernement des rapports périodiques et détaillés sur leurs opérations. Pour soustraire les services placés sous sa surveillance aux mouvements de personnel, conséquences ordinaires des changements de politique, les employés ne peuvent être déplacés qu'après que notification lui a été faite des motifs qui ont déterminé leur déplacement.

A la demande de la Commission, le gouvernement doit remplacer les employés dont le service donnerait lieu à des plaintes motivées. Des pénalités spéciales sont édictées en cas de contravention à la loi de contrôle. Tout fonctionnaire public, tout agent de la Société des Monopoles qui disposerait irrégulièrement d'une somme perçue pour le compte de la Commission internationale est passible des peines édictées par la loi contre la soustraction de deniers publics (1).

Ainsi que nous venons de le voir, les attributions administratives de la Commission du contrôle sont bien moins étendues qu'en Égypte. Elles ne comprennent absolument que le service de la dette extérieure en or, la perception et l'emploi des revenus affectés. En dehors de ce cadre précis et nettement délimité elle doit se garder de s'immiscer dans l'administration du pays. La loi de contrôle s'est efforcée de ménager l'amour-propre national et de sauvegarder dans la mesure du possible, l'indépendance du gouvernement. Au Caire, les puissances n'ont pas mon-

(1) Art. 33, Loi sur le contrôle.

tré les mêmes scrupules. Elles se sont moins souciées de ménagements et le contrôle s'est affirmé là presque brutalement. Sans doute la situation était différente. Il était permis en 1880 de se demander s'il y avait un sentiment national en Égypte et même dans l'affirmative, l'intervention étrangère devait sembler moins lourde et moins pénible dans un pays où les étrangers ont toujours eu une situation anormale, exceptionnelle, à côté et en dehors du droit commun.

Il n'en pouvait être de même à Athènes, aussi tout en cherchant à entourer la perception et l'emploi des revenus affectés de garanties propres à donner toute sécurité aux capitalistes, l'Europe s'est gardée d'une immixtion trop complète, et l'on peut dire que l'avenir de la Grèce dépend désormais de sa sagesse. Qu'elle s'applique dans le travail et la force à améliorer son administration, à développer ses ressources agricoles, à encourager son industrie naissante et à étendre ses relations commerciales, sa situation financière se rétablira rapidement et elle pourra chercher alors à conquérir en Orient la place que lui assigne les glorieux souvenirs de son passé.

*Cote des valeurs helléniques à la Bourse de Paris
au 31 décembre.*

Années	Emprunts		Monopoles
	1881 5 0/0	1884 5 0/0	1887 4 0/0
1890	475	473	397
1891	396	394	316
1892	321	307	276
1893	160	155	160
1894	158	155	156
1895	155	152	150
1896	145	145	148
1897	170	171	172
1898	217	215	250

LIVRE III

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA DETTE OTTOMANE

CHAPITRE PREMIER

SITUATION FINANCIÈRE DE LA TURQUIE EN 1881. — NÉGOCIATIONS
DE LA PORTE AVEC SES CRÉANCIERS.

Le gouvernement ottoman avait suspendu le service de l'intérêt et de l'amortissement de sa dette depuis le commencement de 1876 lorsque les représentants de l'Italie, de la France et de la Grande-Bretagne lurent au Congrès de Berlin la déclaration suivante qui fut insérée dans le protocole du 11 juillet après avoir reçu l'assentiment des plénipotentiaires des autres puissances. « Les puissances, représentées au Congrès, sont d'avis de recommander à la Sublime Porte l'institution à Constantinople d'une commission financière composée d'hommes spéciaux nommés par les gouvernements respectifs et qui serait chargée d'examiner les réclamations des porteurs de titres de la dette ottomane et de proposer les moyens les plus efficaces

pour leur donner la satisfaction compatible avec la situation financière de la Sublime Porte (1). »

Le premier plénipotentiaire de la Turquie, Carathéodory-Pacha répondit que son gouvernement donnerait tous ses soins à la question des finances. C'était, disait-il, le devoir et l'intérêt de la Porte de faire tout le possible pour améliorer la situation, et elle était remplie de sollicitude pour les intérêts de ses créanciers. Mais il ne pouvait, lui, accepter la déclaration du congrès dans les termes où elle était formulée. Sans pouvoir préciser les conditions ou l'époque d'un accord, il indiquait que les créanciers de la Porte recherchaient une entente entre eux et avec le gouvernement qui, de son côté, s'efforçerait de les satisfaire dans la mesure de ses ressources.

C'étaient là des promesses bien vagues d'autant que la situation était des plus embarrassées. Le 1^{er} octobre 1875 pour la dernière fois, la Turquie avait payé l'intégralité des coupons des trop nombreux emprunts qu'elle avait contractés depuis la guerre de Crimée. Le décret du 6 octobre stipulait qu'à l'avenir, jusqu'à ce que l'équilibre fût rétabli dans les finances, les intérêts de la dette et l'amortissement des obligations seraient payés moitié en numéraire, moitié en papier devant rapporter 5 0/0 (2).

Les deux premières échéances de 1896 furent encore soldées dans ces conditions, mais à partir d'avril tout paiement cessa. Sur ces entrefaites les événements politiques

(1) *Documents diplomatiques*. Congrès de Berlin, 1878.

(2) Les certificats Ramazan.

se succédaient : déposition d'Abdul-Aziz et avènement de Mourad, déposition de Mourad et avènement du sultan actuel Abdul-Hamid ; conférence de Constantinople, guerre avec la Russie, et enfin signature du traité de San-Stefano, 19 février 1878.

C'était la fin d'une guerre terrible qui enlevait à la Turquie plusieurs de ses plus riches provinces et qui ajoutait à ses charges l'obligation de payer comme indemnité de guerre 300 millions de roubles. Le Congrès de Berlin vint, il est vrai, réduire les dispositions léonines du traité de San-Stefano et obtint de la Russie que le paiement de l'indemnité ne porterait aucun préjudice aux intérêts des créanciers de la Turquie.

La première tentative sérieuse de réorganisation de la dette date du commencement de 1879 (1). Un comité de porteurs se créa à Paris et chargea M. de Tocqueville d'aller négocier à Constantinople un arrangement avec la Sublime Porte. Les pourparlers n'aboutirent pas, car la combinaison que M. de Tocqueville avait réussi à faire accepter par le gouvernement ottoman reposait sur un emprunt de 200 millions de francs nécessaires pour dégager les douanes turques. Malgré la bonne volonté de plusieurs établissements de crédit français qui désiraient faire réussir le programme de M. de Tocqueville, le projet échoua et le gouvernement ture prit alors lui-même l'initiative d'une mesure qui fut le point de départ de la réglementation définitive des services de la dette ottomane.

(1) M. Thery, *L'Économiste européen* de 1893.

Par un décret du 22 novembre 1879, le gouvernement affectait une annuité de 1.350.000 livres turques (1) au service intérieur et extérieur de la dette publique. Mais avec cette condition spéciale qu'une somme de 1.100.000 livres turques serait attribuée aux établissements financiers ottomans qui lui avaient fait des avances soit pour les derniers coupons de 1875-1877, soit pour l'aider à sortir de la terrible situation où il s'était trouvé au lendemain de San-Stefano. En réalité, 250.000 livres turques seulement restaient pour les porteurs.

Une convention était annexée à ce décret par laquelle le gouvernement abandonnait pendant 10 ans aux établissements financiers, créanciers du Trésor (2) pour une somme totale de 9.100.000 livres turques, la complète administration des 6 contributions indirectes, à charge par eux de verser le surplus de 1.100.000 livres turques aux représentants des porteurs de la dette. En outre, le gouvernement se réservait de mettre fin à ladite convention, quand la créance de 9.100.000 livres turques aurait été remboursée en capital et intérêts ou quand un arrangement plus avantageux pour les porteurs de fonds turcs interviendrait entre lui et ces porteurs.

Cette combinaison, qui fut très vivement critiquée en Europe, devait pourtant servir de base aux négociations qui

(1) La livre turque vaut 22,70.

(2) Les créanciers étaient la banque impériale ottomane et un groupe de banquiers : MM. Zarifi, Fernandez, Tubini, Eugenidi, Mavrocardato, Vlasto, Barker, Stefanovitch, L. Garifi, Coronio, Negroponte et Stefano vitch-Schilizzi.

aboutirent au décret de 1881 et dont M. Valfrey fut l'instigateur.

Invités par une note de la Porte du 23 octobre 1880, à envoyer à Constantinople un certain nombre de délégués qui s'entendraient directement avec le gouvernement impérial en vue d'un arrangement équitable et pratique de la dette publique, les créanciers de l'Empire désignèrent comme représentants :

Sir Robert Burke pour les porteurs anglais et néerlandais ;

M. Valfrey pour les porteurs français ;

Le baron de Mayr pour les porteurs austro-hongrois ;

Le docteur Primker et le commandeur Mancardi pour les porteurs allemands et italiens.

Les délégués furent mis en rapport avec une commission spéciale composée de hauts fonctionnaires ottomans, Serner-Pacha, Munir-Bey, ministre des finances, Ohannès Tchamitck-Effendi, Wellendorff-Bey, etc...

Après 4 mois de négociation ils obtinrent de la Turquie et des banquiers de Galata une transformation radicale au profit des porteurs, du décret et de la Convention de 1879, mais encore l'adhésion au principe d'une nouvelle répartition des revenus concédés et de leur administration absolument indépendante par un conseil composé de délégués des porteurs.

Pour donner une idée de l'importance des concessions obtenues par les délégués des créanciers, il suffira de dire que les revenus bruts finalement abandonnés par le gou-

vernement turc à leur profit s'élevaient à 4.870.000 L. T. au lieu de 4.350.000 accordées précédemment par le décret du 22 mai 1879 et que le prélèvement annuel au profit des banquiers de Galata était réduit de 4.400.000 à 590.000 L. T.

Ils avaient consenti à ramener à 5 0/0 le taux de l'intérêt des sommes dues et à reporter sur 24 ans l'amortissement de ces sommes qui devait l'être primitivement en dix ans. En échange, ils obtinrent de transformer leurs créances en obligations de 500 francs privilégiées dites de priorité, lesquelles furent émises au cours de 415 francs en 1882 (1) et le droit de faire admettre au conseil d'administration un délégué nommé par la banque ottomane et son groupe.

Avant d'examiner le décret de Mouharrem qui consacrait ces résultats, nous allons énumérer rapidement les différents emprunts qui composaient la dette publique ottomane en 1881.

(1) Elles ont été converties en 4 0/0 au taux de 411,50 en 1890.

CHAPITRE II

LE SERVICE GÉNÉRAL EN 1865.

Il est le résultat d'une série d'emprunts qui remontent à la guerre de Crimée.

1^{er} Emprunt 1854 à 4 1/2 — 2 millions de livres sterling — émis à 45 0/0, remboursable par tirages à partir de 1856.

2^e Emprunt 1855 à 4 1/2 — 4 millions livres sterling — garantis par la France et l'Angleterre, remboursable par tirages (trimestriels).

3^e Emprunt 1856 à 4 1/2 — 2 millions livres sterling à 45 0/0 et parus à 42 1/2 0/0 — remboursable par tirages en 35 ans.

4^e Emprunt 1860 à 4 1/2 — 16 millions livres sterling ou 400 millions de francs — sur lequel il a été créé que 111,344 obligations de 100 francs émises à 512.50, remboursables par tirages en 36 ans.

5^e Emprunt 1861 à 4 1/2 — 4 millions livres sterling — émis à 45 0/0, remboursable en 25 ans à 2 1/2 à partir de 1863.

6^e Emprunt 1863 à 4 1/2 — 200 millions de francs ou 400 000 obligations de 100 francs émises, parus à 300 fr. et parus à 350 francs, remboursables en 25 ans à 2 de 1864 à 1887.

7^e Emprunt 1864 à 4 1/2 — 100 millions de francs ou 200 000 obligations de 100 francs émises à 350 francs, remboursables en 21 ans.

8^e Emprunt 1869 6 0/0. — 555.555.500 fr. en 1.111.111 obligations de 500 francs émises à 305 francs, remboursables en 33 ans de 1870 à 1902.

9^e Emprunt 1871 6 0/0 — 5.700.000 livres sterling, — émis à 73 0/0, remboursable en 34 ans de 1872 à 1905.

10^e Emprunt 1872 6 0/0 (bons du Trésor) — 11.126.200 livres sterling — émis à 98 1/2 0/0, remboursable au pair, par séries de 1876 à 1878.

11^e Emprunt 1873 6 0/0. — 694.444.500 fr. en 1.388.889 obligations de 500 francs, émises à 297 fr. 50, remboursables en 33 ans de 1874 à 1906.

12^e Lots turcs. — Obligations pour chemins de fer, 1.980.000 obligations productives d'un intérêt annuel de 12 francs, remboursables en 35 ans de 1870 à 1904, à 400 francs et avec primes.

13^e Dette générale 5 0/0, créée par la loi du 29 mars 1865, au capital nominal de 96.593.090 livres sterling, émise en 1865, 1873 et 1874, partie à 50 0/0, partie à 23 1/4 0/0 et partie à 43 1/2 0/0.

14^e Nouveau 5 0/0 1875 dit Ramazan créé en vertu de l'iradé du 30 Ramazan 1292 (6 octobre 1875). Remis en paiement de la moitié des intérêts et de la moitié des obligations sorties au tirage ces titres, productifs d'un intérêt de 5 0/0 et remboursables au pair, ont été émis pour un capital nominal de 31.500.000 livres sterling.

15^e Emprunt 5 0/0 1877 dit de la défense — 5 millions de livres sterling — émis à 52 0/0, remboursable en 49 ans par rachats ou par tirages.

De tous ces emprunts il n'y avait d'admis à la cote officielle de la bourse de Paris (1) que les emprunts de 1860, 1863, 1865, 1869, 1873, la dette générale 5 0/0 et les Ramazan.

(1) *Annuaire des valeurs admises à la cote officielle de la bourse de Paris.*

CHAPITRE III

LE DÉCRET DE MOUHARREM. — LA RÉDUCTION DE LA DETTE.

Il a laissé de côté les emprunts de 1854, 1855, 1871 et 1877 qui ont continué de subsister dans leurs conditions respectives.

Les autres emprunts ont été réduits à leurs taux respectifs d'émission, c'est-à-dire que le capital nominal ancien a été remplacé pour chaque emprunt par un nouveau capital nominal équivalent au prix d'émission, ce qui a donné :

Emprunt 1858 à	85/00
— 1860 à	57,375/00
— 1862 à	68 0/0
— 1863-64 à	69,163 0/0
— 1865 à	64,775 0/0
— 1869 à	56,725 0/0
— 1872 à	98,50 0/0
— 1873 à	50,235 0/0
Dettes générales.	45,84 0/0
Lots turcs.	41 0/0

Le capital réduit à ces taux a été ensuite majoré de 10/00 du prix d'émission en représentation des intérêts échus et non payés jusqu'à la fin de l'année 1881, ce qui

a élevé le taux de réduction au taux définitif ci-dessous :

Emprunt 1858 à	93,15/00
— 1860 à	62,90/00
— 1862 à	74,50/00
— 1863-64 à	76,30/00
— 1865 à	71 /00
— 1869 à	62,40/00
— 1872 à	107,75/00
— 1873 à	55,25/00
Dette générale	50,25/00
Lots tures	46,09/00

Pour les titres Ramazan, on a procédé de la façon suivante :

1° Les certificats émis pour la moitié d'obligations amorties ont été réduits aux taux d'émission respectifs de chacun des emprunts dont ils étaient issus ;

2° Les certificats émis pour la moitié des intérêts ont eu leur réduction basée, soit sur les taux d'émission respectifs de chaque emprunt, soit sur la proportion adoptée pour le règlement des intérêts arriérés, dont le montant nominal a été remplacé par une majoration de 10/00 des prix d'émission. Ce qui fait ressortir aux proportions suivantes le montant nominal réduit des certificats Ramazan émis pour les emprunts ci-après :

Emprunts	Certificats provenant d'obligations amorties	Certificats d'intérêts
1858	93,15 0/0	23,26 0/0
1860	62,90 0/0	15,29 0/0

1862 . . .	74,50 0/0	18,12 0/0
1863-64 . .	76,30 0/0	18,55 0/0
1865 . . .	71 0/0	17,26 0/0
1872 . . .	107,75 0/0	17,20 0/0
Dettes générales. .	50,25 0/0	14,78 0/0
Lots turcs. . .	46,09 0/0	19,18 0/0

On n'avait pas émis de certificats Ramazan pour les emprunts 1869 et 1873.

Ainsi la dette ottomane réduite se composait :

1° Du montant des obligations de chaque emprunt encore en circulation réduit aux taux ci-dessus ;

2° Du montant des obligations données en échange des certificats provisoires, émis pour la moitié d'obligations amorties ;

3° Du montant des obligations données en échange des certificats provisoires, émis pour moitié d'intérêts ou de primes.

Tous les titres des emprunts ainsi que les certificats Ramazan furent enregistrés. A la suite de chaque enregistrement, le porteur recevait une quantité de titres correspondant au montant du capital réduit. La portion de titres représentant la différence entre le capital nominal et le capital réduit était retirée par le conseil d'administration. C'est au moyen de ces titres retirés de la circulation qu'il a été pourvu à l'échange des certificats de Ramazan. Tous ceux qui n'ont pas été présentés à l'enregistrement avant le 23 mai 1888 ont été frappés de prescription.

CHAPITRE IV

LES RECEVEURS CÉDÉS POUR LE SERVICE DE LA DETTE.

Le gouvernement impérial ottoman, pour assurer le service de l'intérêt et de l'amortissement, a cédé d'une manière absolue et jusqu'à complète extinction de la dette (1) :

1° Les monopoles du tabac et du sel, sauf la dîme et les droits de douane sur le tabac ;

2° L'impôt du timbre ;

3° L'impôt sur les spiritueux ;

4° et 5° L'impôt de la pêche et la dîme des soies de Constantinople, ainsi que celles d'un certain nombre de districts énumérés dans le décret de 1881 (art. VIII) ;

6° L'excédent des recettes des douanes résultant de la modification des taxes ;

7° L'excédent réalisable sur l'application générale de la loi des patentes ;

8° Le tribut de la Bulgarie fixé à 100.000 livres sterling qui n'a d'ailleurs jamais été payé. Le gouvernement l'a remplacé par le prélèvement d'une somme égale sur la dîme des tabacs ;

9° L'excédent des revenus de l'île de Chypre fixé à 130.000 livres sterling. Cette redevance a toujours été payée

(1) Décret impérial du 28 Mouharrem 1299.

d'une façon irrégulière. Depuis plusieurs années le conseil ne perçoit plus qu'une partie de la somme fixée par le décret et le gouvernement y supplée avec des traites sur les douanes ;

10° La redevance de la Roumélie Orientale fixée à 245.000 livres sterling. Elle a passé également par bien des vicissitudes. En 1885, les paiements, qui avaient été jusqu'alors partiels, cessèrent complètement, pour ne reprendre qu'en 1887. Le gouvernement princier de Bulgarie trouvant la redevance fixée par le statut organique, trop élevée, déclarait ne devoir payer que 130.000 livres sterling par an. Quant au remboursement des arriérés qui au 13 septembre 1887 s'élevaient à 577.292 livres sterling selon le taux qu'il avait adopté, il aurait lieu au moyen d'une annuité supplémentaire de 22.000 livres sterling. Cet état de choses subsista jusqu'à la fin de 1895, époque à laquelle le gouvernement bulgare suspendit de nouveau ses paiements, à propos d'un différend avec le gouvernement ottoman. Il faisait alors valoir contre la Porte une créance cédée par la Compagnie du chemin de fer Roustchouk-Varna, dont il avait acheté le réseau et il ne pouvait en obtenir la reconnaissance.

Ce litige ne concernait en aucune façon le conseil d'administration, mais devant l'inaction de la Porte, il crut devoir entamer des négociations et faire quelques concessions pour amener une entente qui fut trouvée dans la combinaison suivante (1).

(1) Procès-verbal de la séance de conseil d'administration du 11 oc-

La Bulgarie recommencerait à se conformer au régime usité par elle depuis 1887, et s'interdirait d'en suspendre dorénavant, pour quelque cause que ce fût, le fonctionnement régulier, sauf, si le litige n'était pas terminé à une date fixée, à réserver une somme de 500.000 francs jusqu'à la fin du différend. Cette somme représente dans l'annuité accoutumée de 152.026 L. T. la part équivalente à l'amortissement des arriérés dus depuis la cessation des paiements en 1885. Quand serait arrivée la dernière échéance fixée pour l'amortissement des arriérés de 1885 à 1887, les versements se feraient sur la base de 136.000 L. T. sans qu'aucune autre réserve provenant de réclamations de même nature puisse jamais être opérée sur cette somme. Tant qu'aux sommes réservées jamais en aucun état de cause, même si le litige pendant tournait à l'avantage de la Bulgarie, elles ne pourraient être retenues par celle-ci, qui, fût-elle déboutée de ses réclamations, devrait en reverser le montant à la dette publique dès le différend tranché.

11° Enfin toutes les parts contributives des provinces détachées (Serbie, Bulgarie, Grèce, Monténégro) à la dette publique ottomane.

Au Congrès de Berlin, il avait été convenu que la mesure dans laquelle chacun de ces pays devait contribuer, ferait l'objet de négociations ultérieures et serait fixée par les ambassadeurs des grandes puissances. Depuis, les choses en sont restées là. Il semble qu'il y ait, pour ainsi dire,

tobre 1897 et lettre du C. Berger, président, à M. Théodoreff, ministre des finances de Bulgarie.

prescription à cet égard. Tout récemment, lors de la paix avec la Grèce, la Porte aurait pu agiter de nouveau la question et la résoudre peut-être à son avantage. Nous n'avons vu nulle part qu'elle l'ait tenté.

Le produit net (1) des revenus concédés par la Porte doit être consacré au paiement des intérêts de la dette unifiée et convertie dans la proportion de $\frac{4}{5}$ et à l'amortissement dans celle de $\frac{1}{5}$. Toutefois on prélève chaque année par privilège une somme de 590.000 L. T. pour assurer le service des obligations 6 0/0 privilégiées, créées pour un capital de 8.170.000 L. T. afin de rembourser les créances de la banque ottomane et de son groupe.

Le maximum de l'intérêt est fixé à 4 0/0 du capital réduit, mais dans le cas où la part attribuée au paiement des intérêts n'atteindrait pas 4 0/0, il y serait pourvu avec les fonds destinés à l'amortissement, c'est-à-dire avec le $\frac{1}{5}$ des revenus, chiffre maximum qui puisse y être consacré.

Si il arrivait que leur produit dépasse 4 0/0 du capital réduit, pour les intérêts et $\frac{1}{10}$ pour l'amortissement, le surplus ferait retour au Trésor impérial.

Pour le service de l'amortissement, les emprunts ont été réunis en quatre groupes :

(1) Le total général des revenus pour l'année 1898-1899 a été de 2.433.430 L. T. en augmentation de 19.858 L. T. sur l'exercice précédent. Les prévisions de 1881 ne dépassaient pas le chiffre de 1.878.000 L. T. Les frais de perception et d'administration déduits, c'est un total net de 2.104.530 L. T. (Comptes rendus de 1898).

Groupe A. Emprunts 1858 et 1862.

Groupe B. — 1860, 1863, 1864 et 1872.

Groupe C. — 1865, 1869 et 1873.

Groupe D. — Dette générale et lots turcs.

Lorsqu'on a prélevé $1/00$ du capital réduit pour le paiement des intérêts, le surplus, jusqu'à concurrence de $1/40/0$ de ce même capital est affecté à l'amortissement du groupe A, l'excédent jusqu'à concurrence également de $1/40/0$ à l'amortissement du groupe B et ainsi de suite sans cependant jamais dépasser la proportion de $1/40/0$ pour chaque groupe, à moins que les groupes supérieurs soient tous amortis (1).

Le décret de Mouharrem avait également affecté à l'amortissement les sommes pour lesquelles la Serbie, la Grèce, le Monténégro et la Turquie devaient contribuer à la dette. Nous avons vu que cette question n'avait jamais été résolue.

Viennent encore augmenter les fonds d'amortissement les sommes représentant l'intérêt des titres amortis.

Le compte général de l'amortissement au 12 mars 1898 donne les résultats suivants.

(1) C'est ce qui ne va pas tarder à se produire avec le groupe A qui sera complètement amorti l'année prochaine.

Compte général de l'amortissement au 12 mars 1898 (1).

Groupes	Capital inscrit au grand livre	Capital amorti	Reste à amortir
1 ^{er} groupe . Série A	7,834,869	7,649,708	182,601
2 ^e groupe . Série B	11,049,307	2,882,682	8,166,625
3 ^e groupe . Série C	33,604,176	1,981,188	31,622,988
4 ^e groupe . Série D	48,017,161	1,854,600	46,162,561
Lots turcs .	15,632,547	1,281,536	14,351,020
Total . .	116,135,062	15,649,705	100,485,357

Ce qui donne comme proportion de capital amorti 97,67 0/0 pour la série A, 26,08 0/0 pour la série B, 5,89 0/0 pour la série C, 3,86 pour la série D, 8,19 pour les lots turcs.

(1) Compte rendu du conseil d'administration, 1898.

CHAPITRE V

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA DETTE PUBLIQUE OTTOMANE.

La principale garantie accordée aux créanciers ottomans par le décret de Mouharrem, c'est que les revenus affectés au service de la dette publique ne sont plus laissés à l'arbitraire du gouvernement ottoman, mais administrés et perçus pour leur compte par des délégués nommés par eux et cela jusqu'à l'extinction complète de la dette convertie et unifiée.

La caractéristique du conseil d'administration de la dette publique ottomane, ce qui le différencie des institutions analogues qui fonctionnent en Grèce et en Égypte, c'est qu'il n'est pas en droit un organe international. Les puissances n'ont en rien contribué à sa création. Il ne résulte pas d'un traité, ni d'une convention, ni d'un arrangement, mais d'un décret rendu *proprio motu* par la Porte. Par conséquent théoriquement, tout au moins, elle peut très bien par la même voie supprimer cette institution sans avoir besoin de l'assentiment des puissances.

Cela est si vrai que l'article 20 du décret de Mouharrem, prévoit le cas où le gouvernement casserait ou suspendrait l'arrangement en vigueur. Il stipule que les porteurs rentreraient dans la plénitude de leurs droits éta-

blis par les contrats originaux d'emprunts à moins que leurs titres ne soient déjà amortis.

Sans doute il ne serait peut-être pas prudent pour la Porte d'agir aussi délibérément, car les gouvernements des parties intéressées pourraient fort bien s'en émouvoir et défendre les intérêts de leurs nationaux. Mais ce serait alors une question de fait qui dépendrait des circonstances.

En tous cas la Turquie est toujours libre de modifier le régime en vigueur d'accord avec ses créanciers ou avec leurs représentants, sans que les puissances aient rien à y voir.

Le conseil d'administration siège à Constantinople. Il est composé de 7 membres. Un membre représente les porteurs anglais et néerlandais et est nommé par le « Conseil of Foreign Bondholders » à Londres.

Les syndicats des établissements financiers de Paris, Vienne, Berlin, envoient chacun un membre représentant les porteurs français, austro-hongrois, allemands, et, s'il y a lieu, leur choix est approuvé par une assemblée générale de ces porteurs. Le délégué italien est nommé par la Chambre de commerce de Rome.

Les porteurs ottomans (1) et ceux des obligations privilégiées envoient également des délégués.

Ils sont nommés pour 5 ans et peuvent être réélus à l'expiration de cette période. Seules, les autorités de qui ils

(1) Les créanciers nationaux ne sont pas représentés à Athènes et au Caire.

tiennent leur mandat peuvent le leur retirer, soit avec l'assentiment, soit sur la proposition du conseil. S'ils sont fonctionnaires du gouvernement ottoman ou chargés d'une mission diplomatique ou militaire en Turquie pour le compte d'un gouvernement étranger, ils sont tenus de se démettre de leurs fonctions.

Leur traitement est fixé à 2.000 livres sterling pour les étrangers et à 1.200 livres sterling pour les sujets ottomans. Le représentant des porteurs des obligations privilégiées perçoit 500 livres sterling à titre de jetons de présence.

La présidence annuelle du conseil est dévolue alternativement au membre français et au membre anglais, en raison du grand nombre de titres ottomans détenus en Angleterre et en France. Si le président est empêché, la présidence revient au doyen du conseil. Dans le cas où il faut pourvoir à une vacance, l'assemblée des porteurs est convoquée par le conseil d'administration.

Le mode de votation a été fixé par le décret de Mouharrem. Chaque membre a une voix et les décisions sont prises à la majorité, ce qui est assez naturel, car les membres du conseil ne sauraient en aucun cas être assimilés à des délégués des puissances et leur réunion à une conférence où l'unanimité serait nécessaire (1). Quant aux règlements concernant l'expédition des affaires courantes, ils sont arrêtés par le conseil lui-même.

Par une disposition qui est particulière à la Turquie, le

(1) Thèse qu'on a pu soutenir pour la Commission internationale en Egypte.

président joue un rôle important. Il a voix prépondérante, ce qui est un avantage assez notable pour les porteurs anglais et français. Il suffit d'ailleurs de la présence de 3 membres pour que le conseil puisse siéger valablement et expédier les affaires courantes.

Mieux encore que la Caisse de la dette égyptienne le conseil d'administration peut être comparé à un syndic de faillite. En effet, il n'a pas comme elle des fonctions administratives et presque gouvernementales. Il ne joue pas non plus un rôle politique délégué par les puissances. Il est avant tout le mandataire légal des créanciers, et s'il remplit des fonctions administratives, c'est parce qu'il est substitué au gouvernement ottoman, qu'il représente également et dont il exerce une partie des droits. Si son mandat est permanent au lieu d'être temporaire comme celui du syndic ordinaire, c'est qu'il s'agit de dettes de l'État et de dettes consolidées et que leur extinction complète est de longue durée.

I. — *Le conseil représente les créanciers.*

Aux termes du décret de Mouharrem (art. 15), le conseil est institué pour représenter les porteurs et pour pourvoir à leurs intérêts, aussi est-il composé de membres nommés par eux. En outre la liquidation a été discutée et arrêtée de concert entre le gouvernement turc et les délégués des porteurs qui leur avaient donné pleins pouvoirs à l'effet de traiter avec la Porte. Par conséquent le conseil est le mandataire légal des créanciers de la Turquie, c'est lui qui exerce leurs droits collectifs, c'est à lui qu'incombe le soin de les faire respecter.

Les droits collectifs sont les suivants :

1° Un droit de gage sur les revenus concédés (monopoles du tabac, du sel, impôts du timbre, de la pêche, des spiritueux, dîmes de la soie, redevances de Chypre, Bulgarie Orientale, etc.) que la Porte a cédés d'une manière absolue et irrévocable jusqu'à l'extinction complète de la dette. Il est entendu que les revenus affectés sont exploités conformément aux lois et règlements existants en 1881 et que les modifications à introduire, soit dans leur système, soit dans les taxes, ne peuvent l'être qu'après accord préalable entre le gouvernement impérial et le conseil.

Il y a toutefois à ce principe quelques exceptions ; par exemple pour l'excédent résultant de l'application générale de la loi sur les patentes, pour celui des dettes des douanes qui se produirait par suite de la modification des taxes en cas de revision des traités de commerce et pour le tribut de la Bulgarie que la Porte remplace à son gré par toute autre affectation.

2° Les revenus affectés doivent être employés au service de l'intérêt et de l'amortissement des différents emprunts dans la proportion fixée par l'article XI. $\frac{4}{5}$ pour l'intérêt avec maximum de 4 0/0 du capital réduit et minimum de 1 0/0 et $\frac{1}{5}$ pour l'amortissement.

3° Ils doivent l'être dans l'ordre fixé par l'article XI qui a divisé la dette en groupes ou séries, A, B, C, D.

L'exercice de ces droits et d'une manière générale la protection des intérêts des créanciers est confiée au conseil d'administration. Les actions tirées de ces droits sont in-

tentées contre le gouvernement impérial. Elles ne sont pas portées devant les juridictions administratives qui n'offraient pas suffisamment de garanties, ni devant les tribunaux de droit commun, ce qui eût été peu pratique. On sait qu'en Turquie le tribunal compétent est celui du défendeur et qu'avec le régime des capitulations, une même affaire peut être jugée par un tribunal ottoman ou par un tribunal consulaire. Or, dans la première hypothèse, on pouvait faire la même objection que pour les tribunaux administratifs et, dans la seconde, lequel parmi les six tribunaux consulaires eût été saisi ?

Aussi les contestations qui peuvent survenir entre le gouvernement impérial et le conseil sont soumises à un tribunal arbitral composé de 4 arbitres nommés de part et d'autre. En cas de partage, ceux-ci nomment un surarbitre. La sentence arbitrale est souveraine et sans appel. Il est vrai qu'en fait, le gouvernement ottoman pourrait très bien se soustraire à l'exécution et le conseil n'aurait aucun moyen de l'y contraindre. Mais ce serait manquer à ses engagements et il les a jusqu'ici toujours respectés.

II. — *Fonctions administratives du conseil.*

Le conseil d'administration de la dette ottomane représente le gouvernement ottoman et, à ce titre, il exerce certains de ses droits. C'est ainsi qu'il a l'administration et la perception des revenus et autres ressources que nous avons énumérées plus haut, y compris la dîme des tabacs jusqu'à concurrence de 100.000 livres sterling, le surplus devant faire retour à l'État.

Il confie la perception des revenus appelés aussi Recettes (1) à une administration spéciale, l'Administration des revenus concédés, qui dépend entièrement de lui et dont il nomme et révoque tous les employés qui sont au nombre de plus de 4000. Le directeur général de l'administration a, sous l'autorité du conseil, la gestion des affaires. Il le représente vis-à-vis des tiers, exécute ses décisions et occupe en justice, au nom de l'Administration, mais avec autorisation spéciale.

Cette administration autonome n'est cependant pas une administration purement privée, car outre qu'elle exerce certains droits de l'État, elle est assimilée à ses administrations quant aux impôts, aux contributions et aux taxes. Les employés sont considérés comme des fonctionnaires ottomans dans l'exercice de leurs fonctions. Le gouvernement prend en considération les recommandations du conseil quant à leur rang et à leur avancement dans la hiérarchie ottomane.

Outre le personnel de cette administration, le conseil nomme des employés de police auxiliaires et des inspecteurs secrets qui ne relèvent que de lui-même et qui sont chargés de prévenir et de relever les fraudes.

Le produit des revenus est encaissé directement par le conseil d'administration, par le moyen de ses agents. Il prélève ses frais d'administration et de recouvrement (2),

(1) On appelle ainsi le produit des cinq contributions.

(2) Pour l'exercice 1897-1898, ils se sont élevés à la somme de 337.348 livres sterling.

y compris ses émoluments et il emploie intégralement le reste au service de la dette. A chaque échéance semestrielle, il détermine quel sera le taux de l'intérêt et si l'amortissement se fait par achats ou par tirages sans pouvoir dépasser le maximum de 66/00 du capital quand l'intérêt est de 1 0/0, de 75 0/0 quand l'intérêt est inférieur à 5 0/0 et de 100/00 quand il est de 5 0/0.

Le conseil doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer à l'étranger la remise des sommes destinées au paiement des coupons et des titres amortis.

L'envoi des fonds se fait par l'entremise de la Banque impériale ottomane qui est également chargée des paiements à Constantinople et du service des obligations privilégiées. Le montant des commissions à allouer est débattu entre le conseil et les établissements qui se chargent du service des coupons, sauf pour celles que touche la Banque impériale ottomane, lorsqu'elle paie le coupon des privilégiées et qui est fixée une fois pour toutes à 1/2 0/0 par le décret.

Le conseil d'administration a dressé tous les règlements concernant la liquidation et qui ont été obligatoires pour les porteurs. Sous certaines réserves et à condition de ne pas imposer aux sujets ottomans de nouvelles charges, il peut introduire des modifications et améliorer le système des contributions et monopoles.

En ce qui concerne la conversion de la dette, le décret de Mouharrem a stipulé une procédure particulière. L'accord du gouvernement et du conseil d'administration est

indispensable, mais en outre cette opération est subordonnée au consentement des porteurs, manifesté directement par des assemblées réunies en France, Angleterre, Autriche-Hongrie, Allemagne, Italie, ou par l'entremise des syndicats financiers (1).

III. — *Obligations du conseil envers le gouvernement ottoman.*

Le Conseil d'administration doit chaque année dresser un budget dans lequel il indique ses prévisions sur les recettes et les dépenses et sur les sommes qu'il compte pouvoir employer au service de la dette. Cet état doit être remis au ministre des finances deux mois avant le commencement de chaque année budgétaire, afin de recevoir l'approbation du gouvernement en temps utile.

En outre, il présente tous les mois au ministre des finances un état récapitulant les recettes et les encaissements opérés ainsi que les paiements effectués pendant ce laps de temps et à la fin de chaque année d'exercice il soumet son compte général définitif.

Après chaque échéance (elles sont semestrielles), il remet un compte indiquant les envois faits en Europe et les paiements effectués aux porteurs. Dans le mois qui la suit, il fait publier dans chaque capitale où ont lieu les paiements un tableau destiné à éclairer les créanciers et indiquant :

1° Le montant des recettes.

(1) Cette procédure a été suivie pour la conversion des privilégiées 5 0/0 en 1890.

2° Le montant des frais généraux d'administration.

3° Les sommes versées pour les obligations privilégiées.

4° Les fonds transmis en Europe.

5° Le solde restant.

En outre, chaque année il publie un compte rendu officiel de ses opérations.

IV. — *Obligations du gouvernement impérial envers le conseil.*

— *Contrôle du gouvernement.*

Le gouvernement doit prendre en considération les recommandations du conseil relatives à l'avancement dans la hiérarchie ottomane des employés de l'administration des revenus concédés.

Il donne au conseil, dans l'exercice de son administration, toute l'assistance qui lui est possible et qui est compatible avec les institutions publiques.

Il doit réprimer la contrebande et lui appliquer les pénalités édictées par les lois.

En cas de retard dans les versements de la redevance de la Roumélie orientale, qui est perçue par les soins de la banque impériale ottomane c'est à la Sublime Porte que le conseil demande de prendre des mesures nécessaires pour la rentrée des arriérés.

Le gouvernement assure au conseil l'usage gratuit des locaux nécessaires à son administration. Il lui doit la protection militaire, indispensable à la sécurité de son siège principal et de ses services locaux.

Il est représenté auprès du conseil par un commissaire impérial qui a le droit d'assister à toutes les séances du conseil avec voix consultative. Il sert d'intermédiaire entre le gouvernement ottoman et le conseil et c'est par son intermédiaire qu'ils communiquent. C'est par lui que la Porte exerce son contrôle sur la gestion du conseil d'administration. Ce fonctionnaire peut à cet effet examiner les livres et autres documents, vérifier la comptabilité et l'encaisse en numéraire en présence d'un délégué du conseil.

Pour surveiller la gestion des employés du conseil et les services locaux le gouvernement nomme des contrôleurs. Il détermine le ressort dans lequel ils pourront exercer leurs fonctions. Elles sont analogues à celles du commissaire impérial à Constantinople. Comme lui, ils peuvent vérifier les livres et les caisses en présence des chefs de service. Mais il leur est interdit de s'immiscer dans l'administration.

Le conseil à Constantinople et ses employés en province sont d'ailleurs tenus de donner au commissaire impérial et aux contrôleurs tous les renseignements qui peuvent faciliter l'exercice de leur mission. Les charges inhérentes au contrôle (traitements et frais de voyage) sont supportés par l'État. Il n'en est pas de même pour le commissaire dont le traitement est à la charge du Conseil.

CHAPITRE VI

NOUVELLES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL. — LA CONVERSION.

Avant de terminer notre étude sur le conseil d'administration, il est important de rappeler que depuis 1881, les attributions du conseil d'administration ont été encore étendues. En dehors de l'administration de la dette vérifiée et convertie il a reçu celle de l'emprunt de 1890 dit de consolidation, créé au capital de 4.545.000 livres sterling ou 113.625.000 francs en vertu d'accords intervenus entre le gouvernement impérial, le conseil et la banque ottomane. Cet emprunt était destiné à la conversion d'une partie de la dette intérieure. Il est garanti d'une manière exclusive et inaliénable par des revenus spéciaux s'élevant à 282.000 livres sterling, 7.070.000 francs. Ces revenus sont perçus directement par le conseil qui les verse à la Banque impériale pour le service de l'emprunt. Il est représenté par 227.250 obligations de 500 francs remboursables au pair en 41 ans par tirages semestriels. Au 13 septembre 1897, 17,600 de ces titres étaient amortis représentant un capital de 9.800.000 francs.

Nous dirons un mot également de la conversion des privilégiées qui a eu lieu en 1890, et qui à elle seule prouve la confiance qu'inspire la gestion du conseil. Après accord

entre le gouvernement impérial, le conseil et la banque ottomane, un emprunt 4 0/0 fut ouvert au capital de 195. 681.000 francs destiné exclusivement au remboursement ou à la conversion des privilégiées 1881 5 0/0, émises en paiement des créances de la banque ottomane et de son groupe. Les nouvelles obligations sont substituées aux anciennes et comme elles jouissent d'un privilège spécial sur les revenus affectés au service de la dette publique, actuellement plus de 16 millions de francs ont déjà été amortis.

Aussi l'habile et intègre administration du conseil a rendu pour ainsi dire à la vie un énorme capital (près de 3 milliards) (1) considéré comme presque irrémédiablement perdu en 1878, alors que les titres ottomans étaient regardés comme du papier sans valeur. Elle a ramené aux finances turques un crédit qu'un grand nombre d'États même européens leur envient maintenant.

Le gouvernement ottoman, il faut lui rendre cette justice, a scrupuleusement observé toutes les dispositions du décret du 20 décembre 1881. Le conseil d'administration de la dette, laissé libre de ses mouvements, a pu grouper autour de lui des auxiliaires actifs et probes et organiser, grâce à eux, un système de perception pratique et avantageux qui fonctionne depuis plus de 16 ans sans avoir jamais soulevé aucune protestation de la part des contribuables ottomans, ni donné aucune déception aux intéressés.

(1) Exactement 2,626,285,907 francs.

Depuis son entrée en fonctions la Turquie a pu non seulement servir régulièrement 4 0/0 d'intérêt du capital nominal de la dette convertie, mais elle a pu encore amortir plus de 345 millions de francs (1) du capital nominal de cette dette.

Comme d'une part le montant total des revenus concédés s'élève d'année en année (1.800.000 L. T. en 1882, plus de 2.400.000 en 1898) et comme d'autre part l'amortissement progressif augmente automatiquement la part d'intérêts et d'amortissement attribuée à chaque groupe, il est permis de croire que la période des accroissements réguliers de l'intérêt n'est pas éloignée. Ce jour là la renovation des finances de la Turquie sera complète.

(1) 345.248.303 francs en mars 1898.

Vu :

Le Président de la thèse,
RENAULT.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	VII
INTRODUCTION. — Les banqueroutes d'État.	1

LIVRE PREMIER

LE CONTROLE INTERNATIONAL EN ÉGYPTÉ.

CHAPITRE I. — L'Égypte au point de vue du droit international.	15
CHAPITRE II. — Situation financière de l'Égypte en 1876.	20
CHAPITRE III. — Situation juridique des créanciers de l'Égypte et du Khédive après la réforme judiciaire de 1875.	26
CHAPITRE IV. — Les décrets de 1876.	30
CHAPITRE V. — La commission d'enquête	34
CHAPITRE VI. — La loi de Liquidation.	37
CHAPITRE VII. — Le contrôle anglo-français.	43
CHAPITRE VIII. — Les administrations internationales spéciales.	52
CHAPITRE IX. — La caisse de la dette	58
I. — La caisse représente les créanciers	62
II. — Fonctions administratives de la caisse.	66
III. — La caisse contrôle l'administration financière.	68
IV. — Fonds de réserve	70
V. — Mode de votation de la commission	75
CHAPITRE X. — L'emprunt garanti et la conversion.	78

LIVRE II

LE CONTROLE EUROPÉEN SUR LES FINANCES HELLÉNIQUES.

CHAPITRE I. — Situation de la Grèce au lendemain de la guerre gréco-turque, 1897-98.	85
---	----

CHAPITRE	II. — La commission internationale d'étude pour l'organisation du contrôle et la dette publique hellénique	87
CHAPITRE	III. — Règlement de la dette. — Le nouvel emprunt.	94
CHAPITRE	IV. — Les revenus affectés. — La société de régie. .	98
CHAPITRE	V. — La commission du contrôle des finances helléniques.	101
	1 ^o Elle représente les créanciers.	104
	2 ^o Elle administre les revenus affectés.	107
	3 ^o Elle contrôle les services financiers.	108

LIVRE III

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA
DETTE OTTOMANE.

CHAPITRE	I. — Situation financière de la Turquie en 1881. . .	113
CHAPITRE	II. — La dette ottomane en 1881	119
CHAPITRE	III. — Le décret de Mouharrem. — La réduction de la dette.	122
CHAPITRE	IV. — Les revenus cédés pour le service de la dette.	125
CHAPITRE	V. — Conseil d'administration de la dette ottomane.	132
	1 ^o Il représente les créanciers.	134
	2 ^o Fonctions administratives du conseil	136
	3 ^o Obligations du conseil envers le gouvernement ottoman.	139
	4 ^o Obligations du gouvernement impérial envers le conseil. — Contrôle du gouvernement.	140
CHAPITRE	VI. — Nouvelles attributions du conseil. — La conversion	142

